This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

$B 36 756

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Class

RENÉ STOURM
MEMBRE DE L'INSTITUT
PROFESSEUR A L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

SYSTÈMES GÉNÉRAUX D'IMPOTS

IMPOTS SUR LE CAPITAL.
IMPOTS SUR LE REVENU DANS LES DIFFÉRENTS PAYS.
IMPOT UNIQUE, EN NATURE, CAPITATION. — TARIFS PROGRESSIFS.
SYSTÈMES SOCIALISTES ET RADICAUX.
DROITS SUR LES SUCCESSIONS. — GRANDS MONOPOLES FISCAUX.
IMPOTS SUR LE LUXE, SUR LES VALEURS MOBILIÈRES ET FONCIÈRES,
DIRECTS ET INDIRECTS, DE RÉPARTITION ET DE QUOTITÉ, ETC.
IMPOTS SUR LES OBJETS DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ.

DEUXIEME ÉDITION REVISÉE ET MISE AU COURANT

PARIS
LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie
Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation.
14, RUE RICHELIEU, 14

1905

SYSTÈMES GÉNÉRAUX D'IMPOTS

fermeté de principes, nous le disons encore, doivent présider à la détermination de son assiette et de son incidence.

Mars 1905.

EXTRAITS DE LA PRÉFACE DE L'ÉDITION PRÉCÉDENTE

Les questions d'impôt acquièrent, dans ce dernier quart de siècle, une importance dont la cause première doit être attribuée au développement désordonné des dépenses publiques. En vain, certains pays essayent-ils de pourvoir temporairement à ce débordement de dépenses au moyen d'emprunts plus ou moins déguisés, de tels procédés ne sauraient se prolonger. Force est donc de se résigner tôt ou tard, et d'autant plus largement qu'on recule davantage, à relever le montant des impôts au niveau des dépenses, c'est-à-dire à désorganiser le système fiscal existant par une succession de créations et de retouches.

Corrélativement, le mouvement des idées sociales, surexcité d'ailleurs par la situation qui vient d'être indiquée, se lance plus que jamais dans la voie des projets radicaux de réformes d'impôts. Ces projets, à l'ordre du jour dans tous les pays, prétendent substituer au régime actuel un régime entièrement nouveau, où régnera désormais la mise en pratique de la véritable justice démocratique. Il ne s'agit plus, alors, comme précédemment, de remaniements partiels effectués au jour le jour. Le bloc même des contributions existantes doit disparaître d'un seul coup, et faire place d'emblée au système sortant tout agencé du cerveau de ses promoteurs.

La fantasmagorie d'un tel changement à vue, malgré son invraisemblance, n'en séduit pas moins la masse du public. Il suffit, pour s'en convaincre, d'avoir parcouru, en août 1893, les diverses communes de France, où s'étalaient sur tous les murs les professions de foi des candidats aux élections générales.

. . . . . .

Évidemment, si les candidats s'accordent à risquer de telles élucubrations, c'est que leurs électeurs s'y complaisent. Là est le grave danger qui survit à la période électorale. Car le public conserve les sentiments irréfléchis qu'attisent périodiquement ses courtisans. Ces sentiments, d'ail-

leurs, trouvent leur aliment toujours renouvelé dans les discours des orateurs de clubs, dans la propagande des comités locaux, les articles de journaux, les travaux des législateurs. De sorte que, sous la pression de l'opinion publique, mal conseillée et grisée d'illusions, les revendications radicales seront capables, un jour ou l'autre, de prendre corps et d'envahir le budget des recettes.

En présence de telles conjonctures, l'intérêt actuel des études fiscales n'a pas besoin d'être longuement démontré. C'est bien le moins qu'on cherche à reconnaître méthodiquement le terrain sur lequel on s'avance à si grands pas.

Là réside l'idée originelle de ce livre.

De même qu'autrefois nous avons jugé opportun de dégager les règles destinées à ramener l'ordre et la clarté dans les budgets en publiant la partie de notre Cours professé à l'École des sciences politiques intitulée *le Budget*, de même actuellement nous croyons le moment venu de faire paraître en volume une autre partie de ce Cours, intitulée *Systèmes généraux d'impôts* (1).

Le fait seul d'emprunter le plan de cet ouvrage à des leçons d'école prouve notre désir de rester didactique.

La fiscalité, en effet, est une science qui, avant toute question d'application, comporte, par son essence même, des études didactiques. Ce titre de *science* ne saurait lui être refusé ; elle en possède tous les caractères : principes généraux, déductions logiques, constatation de vérités d'ordre universel.

. . . . . .

Si, à première lecture, nous semblons émettre des appréciations trop favorables aux impôts français, ou trop leur ménager les critiques, ce n'est pas faute de connaître leurs imperfections et leurs lacunes. Depuis longtemps, par la grâce de nos anciennes fonctions, nous avons été à même, au contraire, de constater de près le détail de ces imperfections et de ces lacunes, que les chapitres de ce livre ne manquent pas de faire ressortir. Mais le régime français a l'avantage de s'adapter d'aussi près que possible aux formes mêmes de la nation sur lesquelles il s'est pour ainsi dire moulé, et par là déjà il devient préférable aux rigides aménagements des projets tout fait qu'on voudrait lui substituer. Avant de réformer notre

(1) Le programme du *Cours de finances*, à l'École des sciences politiques, divise les matières relatives aux impôts en deux parties :

La première partie embrasse les théories générales, les grandes divisions fiscales, les systèmes généraux d'impôts.

Une autre série de leçons pénètre plus avant dans le sein des impôts, exposant successivement les détails de l'assiette, des tarifs, du mode de recouvrement, de la réglementation, de chacun d'eux.

Le présent ouvrage reproduit seulement la première de ces deux séries de leçons, tout en empruntant quelques développements à la seconde.

régime d'impôts, il faudrait réformer nos institutions, nos mœurs, les tendances, les aspirations dont ce régime découle, au sein desquelles il se meut, qui l'influencent et le dominent.

Tant que la France sera ce qu'elle est, ou plutôt ce qu'elle était en 1789, tant qu'en outre le flot des dépenses ne suspendra pas son cours, toute innovation fondamentale constituera une entreprise téméraire.

Voilà pourquoi, en dépit de la faveur aveugle qui s'attache aujourd'hui aux idées radicales et de la popularité qui entoure leurs partisans, nous n'avons pas hésité à les combattre.

D'autant que la fiscalité française jouit d'un dernier mérite pratique, susceptible, mieux que tout raisonnement, de la défendre contre la pioche des démolisseurs : nous voulons parler de sa surprenante productivité. Trois milliards de taxes environ s'appesantissent, chaque année, sur le contribuable français. Aucun peuple ne subit d'aussi lourdes charges. Cependant, en fin d'exercice, ces trois milliards rentrent intégralement au Trésor, ou peu s'en faut; la faible proportion des retards semble même invraisemblable et comble d'étonnement nos voisins moins favorisés.

En plus de sa productivité normale au cours des années prospères, la fiscalité française n'a cessé de faire preuve, aux époques de crise, d'une élasticité merveilleuse. En 1814, en 1816, comme en 1871, après le premier et le second Empire, le vieux fonds d'impôts constitué au début du siècle put, presque à lui seul, rien que par l'exhaussement de ses tarifs, sans qu'aucune innovation de quelque importance l'ait renforcé, subvenir aux frais d'une liquidation désastreuse.

L'instrument capable de tirer chaque année trois milliards des contribuables, sans plaintes exceptionnelles, sans retards, sans non-valeurs appréciables, avec progression continue, possède évidemment, dans le pays où il opère, des qualités qui plaident en sa faveur.

. . . . . .

Ce livre s'est efforcé de fournir des renseignements impartiaux sur les matières fiscales, de les classer méthodiquement, d'y introduire la plus grande somme de clarté possible, afin d'amener les hommes de bon sens et de bonne volonté à discerner spontanément la vérité. Nous souhaitons que la lumière de cette vérité illumine les esprits et découvre à tous les yeux les graves dangers dont l'avènement des théories radicales, destructives de la productivité de nos recettes budgétaires, menacerait le pays.

. . . . . .

(1) Bien entendu, nous ne préconisons en aucune façon le *statu quo*. Au contraire, les modifications que les derniers chapitres de ce livre réclament dans l'assiette de diverses contributions eussent suffi, en d'autres temps, pour nous faire taxer d'audacieux réformateur.

Bercenay-en-Othe, septembre 1893.

SYSTÈMES GÉNÉRAUX D'IMPOTS

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

INTRODUCTION

HISTOIRE, DÉFINITION ET QUALITÉS DE L'IMPOT

CHAPITRE PREMIER

REVUE HISTORIQUE DES PUBLICATIONS SUR L'IMPÔT

L'impôt, qui a causé tant de souffrances, et qui, d'un autre côté, a pu, ou plutôt aurait pu produire de si belles œuvres, puisque, suivant l'expression de Vauban, il est le soutien de l'État (1), l'impôt, depuis sa naissance, a toujours provoqué, non seulement les doléances des contribuables, mais les profondes méditations des économistes, philosophes et hommes d'État. Tous les esprits préoccupés des intérêts de la chose publique se sont efforcés de définir sa nature, de détailler ses qualités, de déterminer les lois de son assiette et surtout ont ardemment recherché les moyens de perfectionner sa répartition. Jamais cependant ces études et ces recherches n'ont été poussées aussi loin qu'aujourd'hui ; jamais la

(1) Vauban dit textuellement : « Un Etat ne peut se soutenir si ses sujets ne « le soutiennent. Or, ce soutien comprend tous les besoins de l'Etat auxquels, « par conséquent, tous les sujets sont obligés de contribuer. » (*Maximes fondamentales.*)

Plus loin, Vauban reprend : « Il y a impossibilité manifeste qu'un Etat puisse » subsister si les sujets qui le composent ne l'assistent et ne le soutiennent par « une contribution de leurs revenus capable de satisfaire à ses besoins.» (*Dîme royale,* IIe partie, chap. XI.)

matière fiscale n'a été creusée avec autant de pénétration et de science que dans les travaux modernes. Un rapide examen des principaux écrits sur le sujet va nous en convaincre.

§ 1. — *Sully, Jean Bodin, Montchrétien.*

Sans remonter au delà de la fin du seizième siècle, où nous ne pourrions guère rencontrer que les récriminations des États généraux et des assemblées des notables, contentons-nous de débuter par les *Œconomies royales* de Sully. Ces mémoires révèlent à chaque page les nobles sentiments du ministre de Henry IV envers la classe la plus humble de la nation, marchands, artisans, laboureurs et pasteurs, qu'il s'efforce de protéger contre les entreprises des exacteurs, traitants, partisans et gens de cour. Il fait rendre gorge à beaucoup de *larrons et larronaux*, sachant bien, d'ailleurs, que les grands voleurs et brigands échappent le plus souvent; il défend le Trésor contre les rapacités des favoris et maîtresses du roi, s'attache à faire exactement rentrer l'intégralité des deniers des collecteurs à l'épargne, rétablit la régularité dans les perceptions et dans les comptes. Mais le désordre, dont il triomphe sans doute, absorbe une trop grande part de son temps et de ses facultés, obscurcit trop son horizon, pour lui permettre de concevoir les grandes lignes d'un système général d'impôt. D'ailleurs, le défaut d'uniformité de la constitution fiscale du pays s'opposait *a priori* à toute combinaison d'ensemble, à toute éclosion de réformes d'un caractère étendu. Chaque province a ses privilèges, chaque pays d'État a ses assemblées locales qui, après avoir réparti les taxes à leur guise, en versent le don gratuit au Trésor. Rien d'étonnant, dès lors, qu'au sein de cette diversité, exclusivement occupé de la réforme d'innombrables abus, Sully ait sagement évité la chimère d'une transformation radicale.

Vers le même temps, un précurseur en économie politique, Jean Bodin, dans les six livres de *la République* (1), attaquait, avec

(1) *La République*, publiée à Paris, en 1576.
Les six livres de la République de Jean Bodin, 4e édition, 1579.

d'excellentes intentions, les privilèges de la noblesse et du clergé, la vénalité des charges, les exactions de toute sorte, les taxes assises sur les objets dont le peuple ne peut se passer, etc. Mais l'échantillon suivant suffit à révéler le caractère embryonnaire de la science financière à cette époque : « Si on demande les moyens « de lever impôts qui soient à l'honneur de Dieu, au profit de la « République, au souhait des gens de bien, au soulagement des « pauvres, c'est de les mettre sur des choses qui ne servent sinon « à gâter et corrompre les sujets, comme sont toutes friandises, et « toutes sortes d'affiquets, parfums, draps d'or et d'argent, soies, « crêpes, cannetilles, ouvrages d'or et d'argent, et toutes sortes de « vêtements superflus, et couleurs d'écarlate, cramoisi, cochenille « et autres semblables. » Ces lieux communs n'ont plus cours aujourd'hui (1).

Au commencement du dix-septième siècle, le livre d'un autre précurseur, *Traité de l'économie politique*, par Montchrétien, livre laissé en oubli sans doute par ses contemporains, mais récemment réédité avec honneur comme une œuvre « renfermant la « doctrine la plus complète qui ait jamais paru (2) », ne contient cependant, au sujet des impôts, que peu de passages saillants. Il se borne à conseiller au roi d'entreprendre le dénombrement des richesses du pays, ou *censure*, dans le but vraisemblable d'aboutir à quelque impôt proportionnel aux revenus, sans que ce projet parvienne à revêtir une forme précise. Les intentions seules, comme chez l'auteur précédent, sont excellentes. Elles tendent à « pourvoir aux justes doléances des pauvres contre les riches, « lesquels, comme les fortes parties du corps, se déchargent tou- « jours sur les plus faibles et font porter leur propre fardeau à « ceux qui déjà succombent ailleurs ». Malheureusement, ces

(1) Voir le chapitre VIII, relatif aux impôts sur le luxe, où sont exposées ces doctrines surannées.

(2) M. Th. Funck-Brentano vient de rééditer et d'annoter l'ouvrage de Montchrétien, qu'il a fait précéder d'une belle préface où toute l'histoire économique de l'ancien régime est passée largement en revue (Un vol. in-8°. 1889). Nécessairement, M. Funck-Brentano professe une admiration quasi-paternelle pour l'œuvre qu'il s'est si bien attaché à remettre en lumière.

Le *Traité de l'Economie politique* a paru en 1615.

idées générales ne sont appuyées d'aucun plan effectif (1), d'aucune combinaison fiscale étudiée et pratique.

§ 2. — *Boisguillebert, Vauban, Dutot, Melon, Forbonnais.*

A la fin du dix-septième siècle, et aux débuts du dix-huitième, l'excès des maux résultant de la surcharge des impôts et de leur mauvaise répartition provoqua des récriminations beaucoup plus précises de la part de Boisguillebert. Le *Détail de la France* et le *Factum de la France* (2) contiennent la description complète des taxes existantes, de leur assiette, de leur mode de perception, description poussée au noir, sans doute, écrite dans un style souvent incorrect, toujours passionnée, revêtant, dès lors, les apparences de l'exagération, mais ne s'écartant peut-être pas beaucoup de la réalité.

Quant aux remèdes proposés, ce sont, en général, des remèdes pratiques, terre à terre pour ainsi dire, exempts d'utopie et de radicalisme, Boisguillebert cherchant à corriger plutôt qu'à transformer. L'inégalité de l'impôt lui paraît le premier mal à réparer, le mal fondamental dont souffrent les finances (3). Les privilèges et les exemptions, en conséquence, doivent tout d'abord disparaître. Le

(1) Montchrétien développe cependant avec complaisance les résultats idéaux de ce plan dont il ne donne pas le secret : « Vous pouvez par là, Sire, faire « cesser toutes rumeurs, apaiser tous murmures, assoupir tous mouvements..., « abolir les concussions de plusieurs officiers, asséeurs, collecteurs et autres qui « distribuent et égallent les tailles, subsides et imposts..... chasser hors « de la ruche les guespes et freslons qui mangent le miel des abeilles, banir les « vagabonds, fainéans, voleurs, piqueurs, batteurs de pavés, ruffiens, maquereaux « et autres tels opprobres qui sont parmi les gens de bien comme loups entre « brebis... » Evidemment ce sont là de belles espérances, mais encore faudrait-il indiquer le moyen de les réaliser.

(2) Le *Détail de la France* a été publié en 1695, et le *Factum de la France*, en 1706.

(3) « Cette ruine de proportion entre des personnes qui doivent également « contribuer aux charges publiques fait le même effet dans un Etat qu'une voi- « ture de 2.000 pesants qui exigerait 40 chevaux et qu'on chargerait sur 3 seu- « lement de Paris à Lyon, lesquels succombant à la première journée, en en « usant de même à l'égard de 3 autres, et continuant jusqu'au bout, il est certain « que tous périraient à moitié chemin, sans qu'on pût accuser l'excès du far- « deau, mais la disproportion de le partager aux bêtes de somme suivant leurs « forces. » (*Détail de la France.*)

mode de collecte des taxes est profondément vicieux et onéreux : il faut lui en substituer un autre plus régulier qui amène sans exactions, sans dilapidations, sans vexations, les deniers de l'Etat des poches des contribuables dans les caisses publiques. Les droits d'aides, de traites, de péages, de sortie, contiennent des formalités et des prélèvements destructeurs de la richesse, odieux au peuple, qu'il faut supprimer. A leur place, une capitation payable en argent, égale pour tous, procurera des sommes considérables. En un mot, favoriser le développement de la fortune publique, au lieu de continuer à ruiner le pays par des abus de toutes sortes (1), telle doit être la nouvelle politique financière du royaume (2).

Les principes fiscaux n'ont rien à objecter à ce programme. Même un économiste moderne placé au sein de ce milieu désordonné, malgré toutes les lumières de la science actuelle, n'aurait, sans doute, pas découvert de meilleurs conseils à donner aux gouvernements d'alors. Il aurait évité, comme l'a fait l'auteur, de substituer d'emblée au système existant un système nouveau sorti tout armé de son cerveau ; il se serait abstenu d'émettre des théories de transformation radicale, alors sans application possible. En un mot, à l'exemple de Boisguillebert, il se serait borné à passer en revue l'un après l'autre les impôts en vigueur, à montrer leurs vices, à indiquer les rectifications partielles que chacun d'eux comportait. C'était là la seule conduite pratique pour l'époque. Boisguillebert s'y attacha avec beaucoup de perspicacité et de droiture d'esprit.

Pour réussir dans cette entreprise, pour asseoir sa renommée même, une seule chose lui manqua : l'autorité. Cette autorité se trouva compromise chez lui par des incorrections de style, des

(1) « L'autre maxime générale qu'il faut tirer de ces mémoires est que la pre« mière et la principale cause de la diminution des biens de la France vient de « ce que, dans les moyens tant ordinaires qu'extraordinaires qu'on employe pour « faire trouver de l'argent au roi, on considère la France comme un *pays en« nemi*, qu'on ne reverra jamais, dans lequel on ne trouve pas extraordinaire « qu'on abatte et ruine une maison de 10.000 écus pour vendre 20 ou 30 pisto« les de plomb ou de bois à brûler. » (*Détail de la France.*)

(2) « Pour satisfaire à tous les besoins de l'Etat et remettre les peuples dans « leur ancienne opulence il n'est point nécessaire de faire des miracles, mais « seulement de cesser de faire une continuelle violence à la nature. » (*Détail de la France.*)

écarts de langage, par l'excès apparent de ses affirmations, la pompe ridicule de ses préambules, sans parler du peu de crédit personnel dont il jouit parmi ses contemporains.

Sous un jour tout différent apparaît l'auteur de la *Dîme royale*, lorsqu'à la fin de sa glorieuse carrière, comblé d'honneurs, plein d'expérience, après avoir parcouru pendant quarante ans le royaume en tous sens et vu de près la *partie basse du peuple*, il s'adonne à la soulager en composant son grand projet de réforme fiscale. « Je ne suis ni lettré, ni homme de finance, dit-il, mais je suis « Français et très affectionné à ma patrie. »

C'est le sentiment de l'amour du bien public, en effet, et la courageuse proclamation en termes magnifiques du principe de l'égalité des charges, en pleine cour de Louis XIV, qui constituent surtout la grandeur durable de l'œuvre de Vauban. Autrement, au point de vue exclusivement financier, sa conception ne mériterait guère de survivre. L'idée de l'impôt en nature, le premier *fonds* de la Dîme royale, est une chimère étayée sur de généreuses intentions et de belles maximes ; les autres *fonds* comprennent seulement les reliquats des impôts existants. L'ouvrage, réduit au squelette de son plan, ne repose sur aucune base scientifique.

Après Vauban, la question demeura délaissée pendant de longues années, en raison des troubles financiers de la fin du règne du grand roi et de la régence, qui absorbèrent les esprits dans la recherche des *affaires extraordinaires*, des moyens de trésorerie, des opérations sur les monnaies et dans le triste spectacle des péripéties du système de Law. Ainsi en 1738, l'économiste Dutot, réfutant son prédécesseur Melon, dans ses *Réflexions politiques sur le commerce et sur les finances*, s'abstient absolument de parler d'impôts.

Bientôt cependant Forbonnais publie ses célèbres *Recherches et considérations sur les finances de la France de 1595 jusqu'en 1721*, curieux exposé historique du fonctionnement des taxes en France depuis Henry IV. Mais Forbonnais aborde son sujet plutôt en érudit qu'en économiste ; d'excellentes réflexions accompagnent sa précieuse collection de documents statistiques, réflexions très sages, très pratiques, quelquefois cependant imbues de préju-

gés (1). Compilateur méritant, travailleur obstiné, et non pas philosophe à larges vues réformatrices, sa collaboration au court ministère de Silhouette donne la mesure de sa nature d'esprit.

§ 3. — *Les Physiocrates, Necker, la Révolution.*

Avec les Physiocrates surgit une race d'hommes dont l'esprit bien autrement généralisateur commence à entrevoir les vérités modernes. Dès le milieu du XVIIIe siècle, ils proclament les principes destinés à triompher avec la Révolution.

Les noms de Quesnay, Turgot, Du Pont de Nemours, Gournay, permettent de mesurer la hauteur d'idées qu'atteignent désormais les sujets économiques (2).

Malheureusement, dans la matière spéciale des impôts, les Physiocrates se heurtèrent à un sophisme fondamental, celui de

(1) On peut juger du mérite très réel, du bon sens de Forbonnais, en même temps que de la facilité avec laquelle il glisse dans l'erreur, par la citation du passage suivant de ses *Recherches et considérations* : « Pour que la rentrée des « revenus soit exacte et facile, il faut que les impôts ne portent pas tous sur un « seul objet. Pour que toutes les classes du peuple se soulagent et se soutien- « nent mutuellement, il faut que toutes payent une partie des tributs.

« Le poids de l'imposition ne décourage pas autant les classes industrieuses « que l'arbitraire de son assiette, l'incertitude de la propriété et la crainte con- « tinuelle de paraître industrieux.

« Il y a des hommes qui n'ont d'autre revenu que celui de leur journée, il ne « faut pas que ces hommes payent au delà de la proportion de leur salaire.

« Mais il ne convient peut-être pas qu'ils n'aient pas besoin de travailler tous « les jours,... car l'habitude d'une grande pauvreté nous engourdit quelquefois « sur le bien-être et nous conduit à l'oisiveté.

« Il est important au bien de l'agriculture et au bon marché des salaires que « l'imposition dans les villes soit plus forte que dans les campagnes. Comme il « doit nécessairement y avoir des pauvres et des artisans dans les villes, il con- « vient, pour la sûreté et l'agrandissement du commerce, que l'imposition y « tombe principalement sur les riches. » (3e vol., pp. 176-177.)

Les dernières de ces propositions, spécialement celle qui attribue aux impôts le mérite de faire travailler le peuple tous les jours, ne découlent évidemment pas d'un esprit fortement trempé dans l'orthodoxie. Nous ne parlons pas, d'ailleurs, des préjugés relatifs à la balance du commerce et des panégyriques de la protection dans lesquels Forbonnais s'est obstinément complu.

(2) On ne peut mieux faire, pour saisir la portée de la doctrine des Physiocrates, que de lire les ouvrages de M.G. Schelle, *Du Pont de Nemours et l'école physiocratique*, l'article *Physiocrates* dans le nouveau dictionnaire d'économie politique, *Vincent de Gournay*, etc.

la prépondérance exclusive des produits de la terre, sophisme dont leurs théories fiscales vont se trouver irrémédiablement entachées. Les passages suivants montrent avec quelle rigueur, avec quelle intransigeance, l'école prit l'habitude de formuler ce sophisme (1).

« La terre est la source unique de tous les biens propres à la « subsistance des hommes et à remplir leurs divers besoins de « nécessité, de commodité et de jouissance.

« La terre étant le seul fonds productif, le travail de la culture « est le seul travail productif.

« Les travaux postérieurs à la culture sont très nécessaires, très « utiles, mais absolument *stériles*.

« Il n'y a donc d'impôt régulier que celui qui est assis directe- « ment sur le produit net de la culture et exigé des propriétaires.

« Tout autre impôt est irrégulier, car il est hors de sa base « naturelle. » (*De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, par Le Trosne)

L'erreur originelle, ainsi partagée par tous les membres de l'école, et passée à l'état de dogme, amoindrit l'autorité qu'auraient méritée les beaux travaux fiscaux sortis de la plume de Turgot, Mercier de la Rivière, l'abbé Baudeau, du Pont de Nemours, Le Trosne, Condorcet, le marquis de Mirabeau (2), etc.

(1) Nous pourrions emprunter à tous les écrits des Physiocrates des citations analogues. C'est la théorie générale, essentielle même de l'école. Si nous avons choisi spécialement Le Trosne, c'est parce que, venu un des derniers, il la résume d'une manière particulièrement expressive, et l'inscrit, sous forme de maximes, en tête de son livre.

Condorcet, vers la même époque que Le Trosne, composa, sur le même sujet que lui, un *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, dont le second volume, spécialement consacré aux questions d'impôts, débute aussi par cet aphorisme : « L'impôt n'est réellement payé que par le « produit net des terres. »

Condorcet, bien qu'il avoue avoir lu Adam Smith, aboutit expressément, en vertu de ces prémisses, à la proposition de la constitution d'un impôt territorial unique, remplaçant tous les autres impôts. « Vingt-quatre ou trente ans, « dit-il, suffiraient tout au plus pour produire cette révolution totale dans la « forme des impôts. C'est alors que l'on pourrait enfin proscrire à jamais, par « un acte solennel, toute autre imposition qu'un impôt territorial direct. »

(2) La *Théorie de l'impôt* du marquis de Mirabeau devrait ici appeler spécialement l'attention. Mais l'obscurité prolixe des phrases, la diffusion et l'enchevêtrement des idées rendent bien difficile la lecture de l'ouvrage : théories physiocratiques sur le revenu net de la terre, projet d'un impôt territorial uni-

Cependant, peu de temps avant la réunion des États généraux, l'ouvrage célèbre de Necker, *De l'administration des finances de la France*, portant la discussion sur le terrain des nécessités budgétaires beaucoup plutôt que sur celui de la doctrine pure, revint aux idées pratiques. Ce livre, trop oublié aujourd'hui, parce qu'il fut alors trop exalté, réfute sans passion les théories exclusives des économistes et montre que les impôts indirects de consommation sagement aménagés et réformés peuvent et doivent entrer pour une part importante dans la composition d'un régime financier rationnel (1).

Mais l'Assemblée Constituante trouvait dans les inspirations de

que, justification à certaines pages et condamnation à d'autres des privilèges fiscaux, suppression des fermes, liberté absolue du commerce intérieur et extérieur, appel aux Etats généraux pour légitimer l'établissement des taxes, etc., en somme mélange de bonnes idées quelquefois heureusement exprimées et d'idées erronées, les unes et les autres présentées sans ordre ni clarté, tel est le bilan de ce livre étrange. On ne comprend pas comment les censeurs royaux réussirent à y découvrir contre son auteur des éléments de poursuites qui aboutirent à un internement à la Bastille et à un exil au Bignon. Sans doute quelques mots jetés çà et là, tels que « autorité arbitraire et dissolue du Roi » — « intrigues de femmes » — « ministres intéressés à l'ignominie des « fermes générales » suffirent, sans plus ample examen, à provoquer la lettre de cachet.

M. Henri Ripert, docteur en droit, dans son ouvrage *le Marquis de Mirabeau*, Paris, in-8°, 1901, consacre un très intéressant chapitre à la théorie de l'impôt de l'Ami des hommes.

(1) Voir notre *Bibliographie historique des finances de la France au XVIIIe siècle*, in-8° 1895.

Voici les principales raisons qu'indique Necker en faveur des impôts sur les consommations : « Quant aux droits sur les consommations, ce n'est « pas à un jour désigné qu'on y est soumis, c'est, pour ainsi dire, la volonté du « contribuable qui l'approche du fisc et, au moment où il paye sa part de cette « espèce de tribut, il se croit déterminé librement par ses besoins et ses conve- « nances.

« Qu'on réfléchisse encore sur les considérations suivantes :

« Les impôts sur les productions sont une avance demandée aux propriétai- « res. Les droits sur les consommations sont une restriction ordonnée dans les « dépenses.

« La richesse de ceux qui payent les impôts sur les productions n'est com- « posée que des revenus des propriétaires de terre. La richesse de ceux qui « payent les droits sur les consommations est composée des revenus de tous les « habitants du royaume et même des revenus des étrangers qui y séjournent. »

Necker aborde ensuite l'objection des Physiocrates qui prétendent « qu'en der- « nière analyse tous les impôts, de quelque manière qu'on les modifie, retom- « bent sur les productions de la terre, cette origine première de tous les biens. » Il la combat surtout en montrant combien les phénomènes de la répercussion des taxes sont lents à se produire, ce qui risquerait de rendre très dangereuse pour les propriétaires fonciers l'imposition unique qui pèserait sur eux.

l'école physiocratique un prétexte trop opportun pour supprimer d'emblée les gabelles et les aides, sans vouloir même les améliorer. L'incendie des barrières, la destruction des bureaux des aides, l'émeute, appuyée sur l'apparence d'une théorie déjà démodée, suffirent à interrompre le cours de l'œuvre de reconstitution financière (1). Dès lors, impuissante à assurer l'équilibre des budgets, obligée de se lancer dans les émissions d'assignats, la Révolution perdit la notion d'un système général d'impôts.

Ainsi avortèrent les travaux commencés sous de si heureux auspices par tant d'hommes éclairés, La Rochefoucauld, Montesquiou, Rœderer, du Pont de Nemours, Lebrun, Talleyrand, Mirabeau, etc.

§ 4. — *Adam Smith, Jean-Baptiste Say, Ricardo, Sismondi, Mac-Culloch, John Stuart Mill, Bastiat, Rossi.*

Arrivés, de proche en proche, aux débuts mêmes du dix-neuvième siècle, nous n'avons pas encore rencontré l'expression scientifique d'une théorie fiscale complète. Toujours, pour une raison ou pour une autre, l'œuvre est demeurée imparfaite. Tant que l'ancien régime a subsisté, le morcellement des taxes, la division du territoire, les privilèges des pays d'États, la masse même des abus obscurcissaient la vue des réformateurs. Puis, quand l'aurore de l'unité permit de mieux embrasser l'horizon, de malheureuses erreurs, ou des faiblesses inhérentes à l'esprit révolutionnaire, entravèrent l'essor des conceptions nouvelles.

D'ailleurs, malgré le progrès des idées, l'état social n'avait pas encore reçu les développements nécessaires pour qu'une théorie perfectionnée de l'impôt pût s'installer sur des bases définitives. La prédominance à peu près exclusive des valeurs foncières, la situation arriérée de l'industrie reléguaient forcément au second plan les questions particulièrement délicates de la science financière.

Aussi, jusqu'au milieu du XIXe siècle, la plupart des traités d'éco-

(1) Voir notre ouvrage *les Finances du Consulat*. Paris, 1902, in-8°, chapitre XX.

nomie politique ne consacrent-ils au sujet de l'impôt qu'un nombre restreint de chapitres.

Ce n'est pas que nous voulions contester aux travaux d'Adam Smith, de Jean-Baptiste Say, de Ricardo, de John Stuart Mill, de Sismondi, de Mac-Culloch, de Bastiat (1), de Rossi (2), etc., la part de gloire qui leur revient. Ce sont nos maîtres. Chaque jour, malgré la marche du temps, l'esprit se retrempe dans le sein des vérités dont ils furent les initiateurs. Les immortels axiomes d'Adam Smith sur l'impôt vont, d'ailleurs, être commentés tout à l'heure. Les chapitres du *Cours complet d'économie politique* de Jean-Baptiste Say intitulés *Assiette de l'impôt*, *Des impôts qui ne rapportent rien au fisc*, *De l'esprit de fiscalité*, etc., mériteront toujours d'être lus et relus (3).

L'ouvrage de Mac-Culloch *sur la taxation* contient les plus sages idées relativement à l'impôt sur le capital et sur le revenu, au mode d'imposition des revenus professionnels, etc., déviant seulement dans certains passages lorsque l'auteur réclame des taxes sur la nourriture des classes pauvres, lesquelles, dit-il, n'ont pas plus le droit que les hautes classes d'être exemptées de contributions. La *Richesse commerciale* de Sismondi a traité le sujet des impôts en précurseur, comprenant, par avance, les funestes effets des impôts sur les objets de première nécessité lorsque le salarié

(1) Bastiat n'a pas composé de traité spécial sur la question de l'impôt. Il n'en a parlé qu'incidemment. Cependant, de l'ensemble de ses œuvres, se dégagent des principes qui permettent de le classer parmi les maîtres en la matière.

(2) Les treize leçons consacrées à l'impôt dans le *Cours d'économie politique* de Rossi n'ont pas été écrites par l'auteur lui-même; elles ont été recueillies par ses élèves.

(3) Jean-Baptiste Say, avec la rigueur quelque peu intransigeante de son esprit, n'a jamais pu pardonner à l'impôt d'avoir trop souvent servi d'instrument d'abus et d'exaction dans les mains des gouvernements. Aussi l'accable-t-il d'épithètes injurieuses qui nuisent au mérite de ses développements scientifiques. Ici, il le compare au cauchemar des rêves ; là, il l'accuse de ruiner l'industrie, de favoriser les superstitions, de provoquer au mensonge, de dépraver les mœurs, d'inciter à la paresse, de ramener le paysan à la vie des brutes, etc.

Sans doute, il ajoute quelquefois que ces conséquences ne sont pas universelles : souvent même il spécifie nommément l'impôt qu'il qualifie si durement. Mais, en somme, aucun d'eux ne trouve grâce à ses yeux; tous sont successivement englobés dans sa réprobation. Il en résulte, comme nous le disions, que les chapitres de son *Cours d'économie politique* consacrés aux questions fiscales, malgré leur mérite et leur rectitude, perdent de ce fait une partie de leur autorité. (Voir spécialement la VIIIe partie, ch. VIII et XI.)

ne parvient pas à en rejeter le poids sur son employeur. John Stuart Mill, dans ses *Principes d'économie politique*, étudie avec une originalité toujours nouvelle les bases de l'égalité en matière d'impôt, les droits sur les consommations, les droits sur les successions, etc.

Mais, comme nous le disions, les sujets fiscaux n'occupent, sauf exceptions, qu'une place secondaire dans l'ensemble de l'œuvre des économistes de la première moitié du XIXe siècle. En outre, quand ces sujets sont abordés, le point de vue de l'incidence y prédomine d'une manière excessive. Voulant marcher sur les traces d'Adam Smith, chaque auteur, après lui, amplifie à perte de vue sur ce thème; c'est à qui dépassera ses prédécesseurs dans la recherche décevante de l'introuvable dernier contribuable, véritablement et définitivement atteint par l'impôt. Est-ce le propriétaire ou le fermier, le producteur ou le consommateur, le marchand ou l'intermédiaire, le capital ou le revenu, le patron ou le salarié? Questions à propos desquelles mille hypothèses ingénieuses et contradictoires sont en vain superposées. Ricardo, spécialement, excella dans cette série de phrases commençant par *si*, ou *supposons que*, qui passent en revue tous les cas possibles sans jamais en rencontrer aucun fournissant d'une manière précise la réponse demandée.

D'ailleurs, des faits nouveaux déjà pressentis dominent maintenant les préoccupations. D'une part, en effet, les valeurs mobilières ont pris un développement autrefois inconnu ; d'autre part, les progrès industriels mettent plus que jamais en présence le capital et le travail. L'impôt, sans doute, n'a pas à intervenir dans la lutte des valeurs foncières contre les valeurs mobilières, ni du travail contre le capital, mais il ne saurait non plus s'en désintéresser puisqu'il doit s'adapter à la société telle qu'elle est constituée. Dès lors, les problèmes fiscaux, à peine posés au XVIIIe siècle, vaguement agités dans la première moitié du XIXe, exigent dans sa seconde moitié une solution.

§ 5. — *Proudhon, de Parieu, Joseph Garnier, Baudrillart, Paul Leroy-Beaulieu, Léon Say. Projets parlementaires dans les divers pays.*

Par là se trouvent justifiées l'étendue et la portée des travaux modernes sur l'impôt.

Depuis la *Théorie de l'impôt* de Proudhon, en 1860, jusqu'au *Traité de la science des finances* de M. Paul Leroy-Beaulieu, monument durable, en passant par les *Solutions démocratiques de la question des impôts* de Léon Say (1), jamais tant d'esprits éclairés n'apportèrent leur tribut à ces questions techniques.

La matière, d'ailleurs, n'est pas seulement creusée aujourd'hui dans les livres des savants, dans les journaux et dans les revues; elle se trouve encore inscrite à l'ordre du jour de tous les parlements. En France, les projets de *Réforme générale de l'impôt* signés par une collectivité de membres de la Chambre des députés provoquent les études d'une commission spéciale. Chaque session voit de longues séances consacrées à leur discussion. Si la sagesse de la majorité doit nous épargner les dangers de quelque expérience radicale, ce ne sera pas faute de tentatives préparatoires. Déjà, d'ailleurs, la tarification progressive a pris corps à l'égard des successions.

En Autriche, le gouvernement ne craint pas de demander une répartition plus égale des taxes sur le revenu entre les différentes

(1) Nous nous abstenons de citer et d'analyser les œuvres de beaucoup d'auteurs modernes très recommandables, précisément en raison de la trop grande étendue que l'importance conquise par les sujets d'impôts donnerait à ce travail. D'ailleurs, il est toujours délicat de parler d'auteurs contemporains. Cependant, nous ne pouvons omettre de nommer, tout au moins, les six volumes du grand ouvrage de M. de Parieu, *Traité des impôts*, publié en 1862, le *Traité des finances* de M. Joseph Garnier, les articles remarquables, qu'on devrait bien réunir en volume, de Baudrillart sur l'*Impôt radical*, et sur les systèmes fiscaux modernes, dans le *Journal des Economistes* et la *Revue des Deux-Mondes*, les nombreux passages des rapports et discours de Thiers relatifs aux impôts, ainsi que son livre sur *la Propriété*, les ouvrages de Paul Boiteau, de du Puynode et de Mme Clémence Royer, l'*Histoire des impôts* de Clamageran, le livre très étudié de M. Denis, *l'Impôt*, publié à Bruxelles, divers articles des dictionnaires de finances et d'économie politique, etc.

classes des contribuables au prix du tarif modérément progressif de la loi de 1896. En Hollande, l'innovation d'un impôt d'État sur le capital a été effectivement réalisée. En Suisse et en Russie le monopole sur l'alcool fonctionne dans un intérêt à la fois hygiénique et budgétaire. En Prusse, les projets de M. Miquel, ministre des finances, transformés en lois depuis 1893, superposent aux impôts sur le revenu un impôt sur le capital qui permet de traiter les produits viagers, tels que salaires, traitements, émoluments, gains et pensions avec plus de ménagements que la fortune consolidée. La distribution des taxes entre l'État et les localités est, en outre, réglée, non plus par d'anciens usages empiriques, mais d'après des lois rationnelles déduites de la nature même de chaque catégorie de produits. L'élévation démesurée du taux de l'*Income tax* en Angleterre, au cours de la guerre de l'Afrique du Sud, a rendu plus exorbitantes les exemptions accordées aux petites fortunes et les droits sur les successions continuent à y surtaxer les gros héritages.

On voit combien l'horizon de la théorie de l'impôt s'est élargi depuis les siècles précédents, et même depuis la première moitié du XIXe siècle. Mais ces progrès ne sont pas sans dangers; l'agitation des esprits est toujours redoutable au sein d'une matière à ce point sensible, surtout quand les idées sociales se mêlent aux idées fiscales.

Dès lors, s'il est vrai que jamais l'impôt n'a fait l'objet d'études aussi nombreuses et aussi approfondies, jamais, non plus, il ne semble aussi nécessaire de rechercher les véritables principes sur lesquels repose sa théorie.

CHAPITRE II

DÉFINITION DE L'IMPÔT

§ 1. — *L'impôt n'a pas toujours existé.*

Le fonctionnement de toute organisation sociale nécessite l'emploi de certaines ressources, mais ces ressources peuvent avoir une autre origine que l'impôt et dans beaucoup de pays, pendant certaines périodes, l'impôt est demeuré inconnu.

Ainsi, en Angleterre, le revenu territorial des rois normands suffisait après la conquête à faire marcher la chose publique. Guillaume le Conquérant, dit David Hume, « était devenu propriétaire « universel de l'Angleterre et, dans la distribution qu'il fit des « terres entre ceux qui l'avaient suivi, il retint la propriété de « 1.422 fiefs qui lui payaient une rente en argent, en blé, en bes- « tiaux et autres productions du sol. Les parlements, dès lors, n'au- « torisaient que la levée de subsides temporaires, dans des cas de « nécessités extraordinaires. »

Les taxes permanentes et régulières n'apparaissent en Angleterre que vers la fin du XVIIe siècle. La taxe sur les maisons date de 1609 ; le *land-tax* de 1692. « L'impôt du timbre est très ancien, « dit un des derniers rapports des commissaires du revenu intérieur, « on en trouve des exemples dès 1694. » C'est, en effet, au règne de la reine Anne, seconde fille de Jacques II, que remontent les origines du système fiscal anglais.

En France, de même, sous les premiers Capétiens, le produit des domaines, enrichi des fiefs considérables que Huges Capet (1),

(1) Hugues Capet réunit à la couronne les fiefs de Bourgogne, Champagne, Orléanais, Perche, Touraine, Maine et Anjou, etc.

Le patrimoine royal s'appauvrit plus tard, parce que le souverain jugea néces-

le plus puissant des vassaux d'alors, réunit à la couronne, fournit longtemps, à lui seul, le revenu ordinaire de l'État (1).

Cependant les circonstances extraordinaires, telles que guerres, fléaux, mariages princiers, etc., ne tardèrent pas à donner naissance d'une manière intermittente à l'impôt. Philippe-Auguste, par exemple, leva la *dîme saladine*, dixième des biens meubles et immeubles de tous ceux qui ne partaient pas pour la croisade (2). Saint Louis réglementa la taille pour les quatre cas où elle pouvait être perçue. Avec Philippe le Bel, le revenu territorial cesse manifestement de suffire aux dépenses normales des services publics. Sous prétexte de besoins extraordinaires incessamment renouvelés on voit se succéder les taxes sur les marchandises, sur le sel, la traite foraine, le feuage, le treizième des prix des vins. Les malheurs de la guerre de Cent ans, notamment la captivité et la rançon du roi Jean, justifièrent trop bien la continuation de ces levées exceptionnelles. Enfin, en 1444, Charles VII institua les milices et corrélativement la taille perpétuelle.

saire de distribuer une partie de ses biens aux grands du royaume, en exigeant d'eux foi et hommage. Mais, au moment des premières croisades, alors que la noblesse entraînée vers l'Orient vendait à vil prix ses possessions pour s'équiper, la royauté trouva moyen de reconstituer son domaine à bon compte.

(1) C'est pour cela que nous voyons les comptes de recettes de l'époque arrêtés à la *Chandeleur*, à l'*Ascension* et à la *Toussaint*, termes habituels des fermages et redevances seigneuriales.

(2) Dès le règne de Philippe-Auguste, M. Ernest Legouvé met dans la bouche d'un personnage de son drame les vers suivants :

LE JONGLEUR :

Mais cela va de soi ! C'est la loi de l'impôt !
L'impôt ressemble fort au chiendent ! Dans un pot,
En plein champ, au soleil, au froid, à la rafale,
Il prospère partout... grandit partout... s'étale
En toute climature !... Un ennemi survient ?
L'impôt monte ! L'on part pour la croisade ?
Impôt... On en revient ? Impôt !... Le temps malade
Fait tout sécher ? Impôts ! Fait tout moisir ? Impôts !
Guerre ! inondation ! grand trouble ! grand repos !
Impôts ! Impôts ! Impôts ! Et le beau dans l'espèce
C'est qu'une fois monté, jamais l'impôt ne baisse ;
La *cessante causâ* perd son droit en ce cas,
Et la cause cessant, l'effet ne cesse pas !
C'est comme une comète à lumière constante,
Ou ce qu'on nomme un arbre à feuille persistante !
Bourgeons l'été ! l'hiver ! bourgeons du haut en bas !
Les jeunes poussent, mais les vieux ne tombent pas !
Flot de sève incessante ! éternelle verdure !
Et cela dure ainsi depuis que l'Etat dure !
Nos ancêtres l'ont vu jadis, et nos enfants
Le reverront, je gage, encor dans cinq cents ans !

(*Les deux reines de France*, 4e acte.)

Ces deux nécessités terribles, les armées permanentes et l'impôt, naquirent ainsi le même jour.

Pendant longtemps, néanmoins, les revenus du domaine royal avaient seuls pourvu aux dépenses publiques. L'impôt ne s'y adjoignit qu'à titre exceptionnel d'abord, puis permanent ; les phases de cette évolution sont exposées dans les savants ouvrages de M. Vuitry (1).

Aujourd'hui, les situations réciproques de ces deux sources de recettes sont tellement renversées dans nos budgets qu'à peine si l'État français pourrait vivre quatre jours avec les produits de son domaine (2).

Du reste, sans chercher de lointains exemples dans le passé, on peut encore en découvrir d'actuels sous nos yeux. Ainsi, à Java, l'État hollandais, propriétaire du sol, grâce aux bénéfices que lui procure une sorte de métayage des diverses cultures, telles que la canne à sucre et le café, exempte à peu près complètement les indigènes d'impôts proprement dits.

(1) M. Ad. Vuitry a consacré à l'histoire des finances françaises une série d'*Etudes*, intitulées *Etudes sur le régime financier de la France avant 1789*, qui malheureusement n'ont pu être poursuivies que jusqu'en 1380. On y voit, dans les conditions les plus détaillées et les plus claires, comment peu à peu, les produits du domaine devinrent insuffisants, comment l'impôt s'y ajouta à titre exceptionnel d'abord, puis à titre permanent. Dès Philippe le Bel, la permanence de l'impôt que Charles VII consacre officiellement demeure établie en fait. « Le fait capital, dit-il, qui caractérise la situation financière de cette « époque (1328-1380), c'est qu'il est de moins en moins possible de pourvoir « avec les seuls produits du domaine aux charges de la Couronne. L'impôt « devient indispensable comme ressource normale et permanente. » Mais jusqu'alors le domaine seul avait suffi, sauf les cas exceptionnels où *l'aide* pouvait être demandée et obtenue.

(2) Nous marchons, en effet, à raison de 8 à 9 millions par jour. Or, le domaine ne produit guère plus de 32 millions *nets*, sur un total de plus de trois milliards de recettes budgétaires.

Dans d'autres pays, en Prusse notamment, la part du domaine est beaucoup plus considérable. Outre les chemins de fer, la Prusse possède, en effet, des mines, des carrières, des forêts, des usines, des terres, des salines, etc. Le produit brut de ses domaines s'élève à 2.309 millions de francs sur un budget ordinaire de 3.500 millions. (Exercice 1904-1905.)

Est-ce un avantage aujourd'hui de posséder un domaine aussi important? Le développement du domaine fiscal est-il conforme aux progrès de la civilisation? Dès la fin du siècle dernier, Adam Smith expliquait très justement, à notre avis, que les produits budgétaires du domaine étaient non seulement devenus en général insuffisants, mais qu'ils constituaient encore presque toujours un mauvais placement. « Quoique le revenu que la Couronne tire de ses domaines fon-

Dans la principauté de Monaco, la ferme des jeux pourvoit presque à tous les besoins publics. Si la France, pour la protection de ses impôts indirects et de ses monopoles, n'avait pas obtenu l'annexion du territoire de la principauté dans son réseau douanier, en vertu d'une convention du 9 novembre 1865, on pourrait dire qu'il n'existe à peu près aucun impôt à Monaco (1).

Héligoland, à l'embouchure de l'Elbe, tant qu'elle appartint à l'Angleterre, vécut à l'abri de tout prélèvement fiscal, les rares habitants de ce rocher s'administrant eux-mêmes, sans frais, oubliés de la métropole. C'est seulement depuis que l'Allemagne, en 1890, y a installé ses canons que l'île, sortie de son heureuse obscurité, solennellement visitée par l'empereur, a conquis l'honneur d'un budget et d'un système d'impôts d'État.

En résumé : 1° on peut concevoir les sociétés organisées sans impôts; 2° historiquement, l'impôt est le moyen employé par les gouvernements pour se procurer des ressources au delà des produits de leur domaine. Mais ces premières conclusions ne nous procurent pas encore la définition technique à laquelle nous voulons aboutir.

§ 2. — *Définitions de l'impôt par divers auteurs.*

Pour définir l'impôt, l'embarras va consister dans le choix de la meilleure parmi les nombreuses définitions mises en avant. Chaque financier, en effet, chaque économiste a voulu donner la sienne, au point qu'il s'est trouvé un auteur pour les collection-

« ciers, disait-il, ne paraisse rien coûter aux particuliers, c'est peut-être cepen-
« dant en fait celui de tous ses revenus qui, à égalité de produits, coûte le plus
« cher à la société. » (*Richesse des nations.*)

D'après Adam Smith, les domaines fiscaux sont donc, à la fois, insuffisants et improductifs. M. Paul Leroy-Beaulieu, tout en reconnaissant les grands avantages du domaine public mis à la disposition de tous dans les sociétés modernes, éprouve cependant au sujet du domaine fiscal de l'Etat les mêmes sentiments de défiance qu'Adam Smith. Lire son *Traité de la répartition des richesses*, ainsi que son *Traité de la science des finances*, et *l'Etat moderne et ses fonctions*.

(1) La principauté de Monaco ne connaît ni impôt foncier, ni autres taxes directes. Quelques droits d'enregistrement et de mutation par décès y subsistent sous une forme très atténuée. Voir le Bulletin de statistique des finances, vol. XXII, p. 186.

ner (1). Nous ne citerons que quelques-unes des formules les plus célèbres.

Voici d'abord le *Dictionnaire de l'Académie française :* « IMPÔT. Charge publique, droit imposé sur certaines choses. » L'Académie, comme on le voit, ne se compromet pas. Elle se borne à définir les mots par les mots.

Parmi les auteurs spéciaux, mettons à part un premier groupe.

Montesquieu dit que l'impôt est « une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour « en jouir plus agréablement ». L'abbé Raynal le nomme « le « sacrifice d'une partie de sa propriété pour la défense de l'autre ». Mirabeau, dans l'*Adresse aux Français* à propos de la contribution patriotique, s'exprime ainsi : « L'impôt n'est qu'une avance « pour obtenir la protection de l'ordre social. » L'assemblée nationale, dans une de ses proclamations, nommait l'impôt : « La « dette commune de tous les citoyens et le prix des avantages que « la société leur procure. »

D'après Voltaire : « Payer l'impôt, c'est mettre une partie de « son bien à entretenir l'autre. » Le marquis d'Audiffret qualifie l'impôt de « sacrifice demandé à la société pour la protection de « son existence, ainsi que pour le développement de sa puissance ». C'est, a dit M. du Puynode, « la part que chacun remet à la caisse « commune pour s'assurer la paisible jouissance de ses biens et le « respect de sa personne ».

Émile de Girardin aborde le même ordre d'idées plus hardiment : « L'impôt est et ne doit être qu'une prime d'assu- « rance payée par tous les membres d'une société appelée na- « tion, à l'effet de s'assurer la pleine jouissance de leurs droits, « l'efficace protection de leurs intérêts et le libre exercice de leurs « facultés. »

Enfin Proudhon n'hésite pas à déclarer explicitement que l'impôt est un échange. « L'impôt est un échange. De même que, pour « certaines utilités, l'échange se fait de personne à personne, de « même, pour certaines autres utilités, l'échange ne peut se faire

(1) Chargnéraud, *l'Economie politique et l'Impôt.*

« que de particuliers à une personne collective qui a nom l'E-
« tat (1). »

Toute cette catégorie de définitions, sans en multiplier les extraits, revêt une idée commune et se trouve entachée d'un défaut commun. D'après elles, en effet, l'impôt ne serait qu'une avance, qu'une prime d'assurance, qu'un échange, représentant la contre-partie de services rendus, trouvant son équivalent exact dans les dépenses publiques.

Il y a là tout d'abord une faute au point de vue de l'art même de la définition. Parler toujours de dépenses à propos de l'impôt, c'est vouloir non pas le définir, mais le justifier; c'est passer par-dessus l'objet qu'il s'agit de déterminer intrinsèquement, pour discuter sa raison d'être, sa légitimité; c'est ouvrir inconsidérément le champ à des dissertations hors de propos sur le sujet des attributions de l'Etat (2).

En outre, les définitions ci-dessus sont inexactes dans leur principe même L'impôt n'est ni un échange, ni une avance, ni

(1) Proudhon, dans sa *Theorie de l'impôt*, débutait ainsi : « Commençons par « désobstruer le chemin. Le moyen est de procéder à la façon des algébristes, « par élimination. Qu'est-ce que l'impôt dans une société libre?

« L'impôt n'est pas un tribut — une redevance — un loyer — un honoraire « — une offrande ou une oblation — une assurance.

« Revenons au sens commun : l'impôt est la quote-part à payer par chaque « citoyen pour la dépense des services publics! »

Voilà une définition de premier jet très correcte.

C'est en continuant que l'auteur arrive, par je ne sais quel chemin, à la théorie de l'impôt-échange. Proudhon sait merveilleusement se retourner ainsi et décourager ses amis d'un instant. L'impôt, dit-il, bientôt, est une mise dont chacun doit retirer une utilité proportionnelle. Chaque contribuable a droit à un dividende proportionnel à sa contribution. Bref la seconde définition débutant par ces mots : *l'impôt est un échange* se substitue tout à coup à celle qui avait d'abord réjoui l'esprit des lecteurs sages.

« L'idée de faire du gouvernement, ajoute-t-il, au point de vue de l'impôt, un « simple échangiste est encore assez neuve malgré nos soixante et dix ans de « révolution! » En 1860, il n'y avait encore, en effet, que 70 ans de révolution. Aujourd'hui il y en a plus de cent, et l'idée continue heureusement à demeurer très neuve.

(2) Remarquons, d'ailleurs, incidemment comment tous les textes précédents s'attachent à rapetisser, autant que possible, le rôle de l'Etat en le circonscrivant exclusivement à la protection matérielle des propriétés et des citoyens. C'est qu'au regard de l'impôt personne n'ose aller plus loin. Le socialisme d'Etat, lorsqu'il se donne carrière pour étendre indéfiniment le cercle des dépenses publiques, a bien soin de paraître oublier que l'impôt doit y pourvoir, avec son cortège de souffrances et d'injustices.

une prime d'assurance, parce que l'équivalence entre les services rendus par l'Etat et les écus versés par chaque contribuable n'existe, pour ainsi dire, jamais. L'expérience suffit à le prouver.

Voici, par exemple, les malades, les infirmes, les vieillards, que des hôpitaux recueillent, nourrissent, habillent et soignent, les indigents que des bureaux de bienfaisance soutiennent, les enfants assistés, dont la société entreprend l'éducation à ses frais, etc. En retour, que payent ces malheureux ? Rien, ou presque rien. Leur misère même les exempte d'impôts. Cette catégorie de citoyens recevant tout de l'Etat n'acquitte à peu près aucune taxe entre ses mains.

A d'autres degrés de l'échelle sociale, le même fait se reproduit, avec moins d'intensité ; « Le cultivateur, dit Voltaire, demande « pourquoi on lui ôte la moitié de son bien pour payer des soldats. « On lui répond qu'outre les soldats il faut payer les arts et le « luxe; que rien n'est perdu; que, chez les Perses, on assignait « à la reine des villes et des villages pour payer sa ceinture, ses « pantoufles et ses épingles. Il réplique qu'il ne sait pas l'histoire « de Perse, et qu'il est très fâché qu'on lui prenne la moitié de « son bien pour une ceinture, des épingles et des souliers; qu'il « les fournirait à bien meilleur marché... On lui fait entendre « raison en le mettant dans un cachot. S'il résiste, on le fait pen- « dre, et cela rend ses voisins infiniment plus accommodants (1). » Essayez donc de persuader à ce paysan que l'impôt n'est pour lui qu'un échange.

Quant au riche, il paye souvent, non pas plus qu'il ne doit, mais plus qu'il ne coûte à la société : « Est-ce que la vie et la liberté « du riche, dit Proudhon, coûtent plus à défendre que celle du « pauvre? Est-ce que l'ordre est plus menacé par le bourgeois que « par l'artisan et le compagnon? Mais la police a plus à faire avec « quelques centaines d'ouvriers sans travail qu'avec vingt mille « gros électeurs! Est-ce enfin que le gros rentier jouit plus que le « pauvre des fêtes nationales, de la propreté des rues, de la beauté « des monuments? Mais quand le riche veut se réjouir, il fuit les « mâts de cocagne!... »

(1) *Dictionnaire philosophique*, v° *Impôt*.

Tout au plus pourrait-on dire qu'il y a échange collectif, que le total des impôts de tout le monde équivaut au total des dépenses publiques. Mais alors il faudrait encore admettre que les services rendus par l'État possèdent toujours une valeur égale à l'ensemble de ses perceptions, et que les gouvernements ont oublié l'art de prendre beaucoup pour rendre peu.

La définition dont nous avons besoin doit donc être demandée à un groupe d'auteurs qui abordent la question beaucoup plus simplement.

M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances*, écrit : « Si l'on veut une formule simple, on doit se con-
« tenter de celle-ci : L'impôt est la contribution exigée de chaque
« citoyen pour sa part dans les dépenses du gouvernement. »
« Nous retenons cette excellente formule pour l'utiliser bientôt.

Ricardo appelle l'impôt : « Cette portion du produit de la terre
« et de l'industrie qu'on met à la disposition du gouvernement. »

D'après Rossi, « l'impôt est la demande annuelle que fait l'Etat
« d'une portion de leur revenu à tous ceux qui sont censés en avoir
« un ». Adam Smith, dans sa *Richesse des nations*, avait dit :
« L'impôt est la contribution de tous les membres de la société, ou
« d'une partie de ses membres, aux dépenses du gouvernement. »

Enfin, M. de Parieu, dans son *Traité des impôts :* « L'impôt
« est le prélèvement opéré par l'État sur les fortunes, ou sur le
« travail des citoyens, pour subvenir aux dépenses publiques. »

§ 3. — *Définition de l'impôt.*

Toutes ces définitions, on le voit, éliminent les idées alambiquées d'échange et d'assurance et se bornent à énoncer que l'impôt a pour objet de pourvoir aux dépenses publiques. Cependant, avant de fixer notre choix, revoyons de plus près certaines expressions.

Ainsi, on ne saurait dire que l'impôt est une contribution, les deux mots, impôt et contribution, ne pouvant se définir mutuellement (1).

(1) Sous la Révolution, les mots impôt et contribution n'étaient pas considérés

L'épithète « charge » semble devoir, autant que possible, être évitée comme représentant une idée de souffrance, de pénalité, dont, au premier abord, l'impôt ne peut être gratifié.

En parlant de « quote-part », on supposerait à tort une répartition strictement égale et universelle de l'impôt sur tous les membres de la société sans exception (1). Nous préférons « prélèvement ».

Le titre de « citoyen » doit être rayé, car l'impôt, dans bien des cas, est prélevé sur les étrangers aussi bien que sur les indigènes, témoins l'impôt foncier, les patentes, etc. La plupart de nos colonies, d'ailleurs, taxent spécialement les étrangers et des projets actuels proposent de les imiter en France.

Les termes « fortune, richesse, revenu » sont incomplets, puisque l'impôt atteint souvent le travail et la personne de l'homme. On peut dire « facultés » plus exactement.

En ébranchant les formules citées en dernier lieu, on arrive donc à les refondre définitivement dans la suivante, sinon irréprochable, du moins aussi précise que possible dans sa simplicité :

« L'impôt est un prélèvement opéré sur les facultés individuelles « des contribuables pour subvenir aux besoins des services pu- « blics. »

Une fois la nature de l'impôt ainsi spécifiée, abordons l'étude de ses qualités.

comme synonymes. On établissait, au contraire, entre eux de pompeuses distinctions. « L'impôt, disait-on, est le terme chéri du despotisme; tandis que « celui de contribution appartient à une société libre. » La déclaration des droits de l'homme répudia, en conséquence, d'une manière solennelle, le terme d'impôt et lui substitua exclusivement celui de contribution.

Du Pont de Nemours bannit aussi le mot impôt et le remplace par celui de *revenu public*.

« La plus salutaire des institutions sociales, dit-il, c'est le *revenu public* : « car il faudra désormais bannir le mot d'*impôt* qui présente l'idée d'une auto- « rité supérieure à la nation elle-même. » (Rapport de Du Pont de Nemours sur les moyens de remplacer la gabelle, 14 août 1790.)

M. Denis, dans son ouvrage très suggestif sur *l'Impôt* (Bruxelles, 1889, 8°), établit encore une différence entre le mot *impôt* et le mot *taxes*. Les taxes, à ses yeux, sont la rémunération de services spéciaux rendus par l'Etat au public, et payés exclusivement par ceux qui en profitent.

La distinction est, comme toujours, ingénieusement commentée. Mais, sans en contester le mérite, il semblerait préférable de substituer au titre de taxe, celui de *péage*, que l'auteur indique d'ailleurs lui-même. Car on a si souvent besoin, dans un exposé fiscal, d'employer le mot taxe comme équivalent d'impôt, qu'il serait regrettable de se priver de son secours en lui décernant arbitrairement un sens spécial.

(1) C'est la même raison qui nous fait éliminer le mot *cotisation*. Le mot *prélèvement* a l'avantage de n'engager aucune question,

CHAPITRE III

QUALITÉS NÉCESSAIRES A L'IMPÔT

§ 1. — *Maximes d'Adam Smith.*

Les qualités essentielles de l'impôt ont été déterminées à la fin du siècle dernier par Adam Smith (1). En dépit des idées nouvelles et des auteurs nouveaux, les quatre maximes de cet ancêtre de l'économie politique demeurent toujours jeunes. Elles ne sont douées cependant d'aucune vertu extraordinaire; elles n'ont pas l'attrait d'une découverte. Au contraire, leur donnée paraît aussi primitive, aussi élémentaire que possible. « Le bon sens les a dictées, » dit très justement Proudhon, qui a le tort d'ajouter aussitôt : « On ne saurait y voir que les premiers bégayements de la science. » Cette dernière réflexion est erronée. Car si les maximes d'Adam Smith n'ont, en effet, rien de quintessencié, elles possèdent, du moins, le mérite d'être indiscutables et universellement intelligibles (2). Elles constituent la *déclaration des droits des contribuables*, et sont devenues des axiomes.

Les quatre maximes d'Adam Smith sont les suivantes :

1° Les sujets de chaque État doivent contribuer aux dépenses du

(1) *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations.* Livre V, chapitre II, section 2.

(2) Adam Smith écrit lui-même : « La justice et l'utilité évidente des quatre « maximes précédentes ont fait que toutes les nations y ont eu plus ou moins « égard. Toutes les nations ont fait de leur mieux pour chercher à rendre leurs « impôts aussi également répartis, aussi certains, aussi commodes pour le con- « tribuable quant à l'époque et au mode de payement, et aussi peu lourds pour « le peuple, à proportion des revenus qu'ils rendaient au prince, qu'elles ont pu « l'imaginer. » (*Richesse des nations.*)

gouvernement autant que possible en raison de leurs facultés respectives, c'est-à-dire à proportion du revenu dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'État ;

2° La taxe imposée à chaque citoyen doit être certaine et non arbitraire. Le temps, le mode, la quotité du payement, tout doit être clair et net pour le contribuable ainsi que pour toute autre personne ;

3° Toute contribution doit être levée à l'époque et suivant le mode qui paraissent le plus convenables pour le contribuable ;

4° Toute contribution doit être établie de manière à retirer des poches du peuple aussi peu que possible au delà de ce qu'elle fait entrer dans le trésor de l'État.

§ 2. — *Première règle de justice : la justice ne consiste pas à faire payer tout le monde; elle réside dans la proportionnalité.*

La première de ces maximes assigne à l'impôt la qualité de *justice*. Le mot, évidemment, a besoin de commentaires ; car, à lui seul, il réunirait trop aisément l'unanimité des suffrages.

En quoi consiste la justice dans l'impôt? Est-ce à faire payer tout le monde? Si l'on considérait seulement les privilèges dont les membres de la noblesse et du clergé jouissaient sous l'ancien régime, on pourrait, sans hésitation, affirmer que la justice consiste bien à faire payer tout le monde, sans exception. Mais, à l'autre extrémité sociale, apparaît une nouvelle classe de citoyens que l'impôt ne saurait frapper sans injustice ; ce sont les pauvres, les déshérités ; à leur égard, le fisc perd ses droits. La plupart des Etats modernes, en conséquence, ont dégrevé, non seulement les indigents, mais même les possesseurs de faibles revenus. Ainsi agit l'*income-tax* en Angleterre, l'impôt sur le revenu en Prusse, sur la richesse mobilière en Italie, etc.

Du moment que la justice ne réside pas dans l'idée aveugle de faire payer tout le monde, sur quelle base la première maxime d'Adam Smith la fait-elle reposer? Sur celle du revenu. On ne demandera d'impôt qu'à ceux-là seuls qui possèdent un revenu,

et la part qui leur sera demandée devra toujours demeurer proportionnelle au montant dudit revenu. « Les sujets de chaque « gouvernement, dit Adam Smith, doivent contribuer aux dépenses « de l'État, autant que possible, à raison de leurs facultés. »

Là donc où n'existent ni revenus, ni facultés, l'impôt s'abstiendra de fonctionner. A l'égard des revenus et facultés de minime importance, son intensité restera minime aussi. Elle s'accroîtra, au contraire, à mesure que les facultés grandiront.

La justice, en un mot, réside dans la proportionnalité de l'impôt au revenu (1).

Cette première partie de la formule d'Adam Smith résout *a contrario* deux questions essentielles : si l'impôt doit frapper le revenu, il ne doit pas frapper le capital, et si l'impôt doit être proportionnel il ne doit pas être progressif. Ces déductions complémentaires, trop importantes pour être abordées ici, trouveront leurs développements dans des chapitres spéciaux (2).

Adam Smith continue ainsi à propos de la même maxime : « La « dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une « même nation, comme les frais de régie sont à l'égard des pro- « priétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer à « tous ces frais à proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement « dans le domaine. Observer cette maxime, ou s'en écarter, cons- « titue ce qu'on nomme *égalité* ou *inégalité* dans la répartition « de l'impôt (3). »

Le mot *égalité* qui termine cette citation sert à spécifier souvent, au lieu de celui de justice, la première maxime d'Adam Smith. Sans doute, il ne s'agit pas plus ici que précédemment de l'égalité stricte et aveugle qui n'épargne personne. Cependant, le mot de

(1) « En matière d'impôt, dit Hippolyte Passy, il est un principe fondamental « dont on ne saurait s'écarter impunément, c'est le principe de la proportionna- « lité. Toute combinaison qui se propose d'appeler les individus à concourir aux « dépenses publiques dans une mesure autre que celle de la part même dont ils « jouissent dans le revenu général ne peut produire que des résultats à la fois « injustes et pernicieux. »

(2) Voir les chapitres V et XIX.

(3) Cette comparaison d'Adam Smith entre l'impôt et les frais de régie des copropriétaires d'un grand domaine rappelle la comparaison analogue de Taine à propos des maisons communes d'Annecy et de Grenoble. (*Les Origines de la France contemporaine. Le régime moderne*, tome Ier, pages 358 et suiv.)

justice semblerait, de toute façon, mieux approprié. De même que la justice, en morale, commande de traiter chacun suivant ses mérites, de même, au point de vue fiscal, elle commande de traiter chacun suivant ses facultés.

§ 3. — *Seconde règle de certitude : exclusion de tout arbitraire.*

La seconde qualité recommandée par l'auteur de la *Richesse des nations* est la *certitude*. « Il faut que la taxe imposée à cha-« que contribuable soit certaine et non arbitraire. »

Chacun doit pouvoir exactement, d'avance, calculer le montant de sa cotisation, en prévoir le total et les échéances, arrêter ses dispositions en conséquence, sans jamais demeurer sous le coup d'une créance indéterminée, ni d'une surprise.

En outre, une fois les perceptions effectuées, chacun doit pouvoir reconnaître si la somme par lui payée est bien conforme à celle dont le texte de la loi autorisait le recouvrement.

Donc, tarif clair, afin que le contribuable, d'une part, calcule facilement par avance le montant des sommes qu'il aura à payer, et, d'autre part, qu'il contrôle après coup l'exactitude des payements effectués.

En conséquence, pas d'arbitraire. Car l'arbitraire constitue le plus insupportable défaut de la taxation. C'est l'arbitraire qui stigmatise les impôts directs de l'ancien régime et rend le nom de la taille éternellement odieux. C'est contre l'arbitraire spécialement que se sont élevées les récriminations des cahiers de 1789. C'est pour s'en délivrer que la Révolution remania le système fiscal tout entier.

« Un degré d'inégalité très considérable, ajoute Adam Smith, « d'après l'expérience de toutes les nations, n'est pas, à beaucoup « près, un aussi grand mal qu'un très petit degré d'incertitude. » La seconde règle d'Adam Smith peut donc être caractérisée par ces mots : élimination de tout arbitraire dans la taxation.

§ 4. — *Troisième règle de commodité : procédés et époques de recouvrement.*

La troisième règle est celle de la commodité : « Toute contribu-« tion doit être levée à l'époque et suivant les formes qui paraissent « les plus commodes pour le contribuable. »

Cette maxime, édictée exclusivement en faveur des contribuables, sert corrélativement, d'une manière si directe, les intérêts des gouvernements, que ceux-ci la mettent spontanément en pratique. Tout créancier, par intérêt personnel, étudie le moment opportun pour aborder son débiteur. L'usurier est passé maître dans cet art. D'instinct, le fisc sait aussi, suivant la comparaison de Taine, tondre son troupeau à l'époque où la laine est le plus abondante.

Ainsi les contributions directes sont payables par petites portions mensuelles, au fur et à mesure que les contribuables réalisent les produits de leurs récoltes ; les droits sur les donations, au moment où le donataire touche les libéralités faites à son profit ; les droits sur les ventes, au moment où l'acquéreur débourse son prix ; les droits sur les actes judiciaires et extrajudiciaires, au moment où le plaideur se met en frais ; les droits sur les boissons et autres denrées, après la vente faite ; l'impôt sur les voitures publiques, en même temps que le prix des places, etc. Des crédits sont accordés aux négociants en gros qui désirent attendre l'époque des rentrées pour se libérer. Toujours et partout les administrations fiscales s'efforcent de satisfaire à la règle de commodité posée par Adam Smith.

Il semble donc superflu d'insister sur cette troisième maxime, puisque l'intérêt même du fisc sauvegarde ici l'intérêt des contribuables.

§ 5. — *Quatrième règle d'économie dans les frais de perception.*

La quatrième règle prêche l'économie. Dans toute industrie, bien ordonnée, la réduction des frais d'exploitation constitue le

progrès sans cesse recommandé, sans cesse poursuivi. Elle devient particulièrement nécessaire quand il s'agit d'impôts. Le public qui paye veut au moins voir son argent parvenir intact au Trésor. Le peuple s'est toujours montré à cet égard d'une extrême sensibilité et n'a jamais toléré sans protestations l'excès des prélèvements indûment opérés par les traitants, partisans, financiers, fermiers, accusés de retenir au passage une trop grosse part des deniers de l'État. Ceux-ci ont, à diverses époques, cruellement expié leurs exactions.

Lorsque Franklin décrivait ironiquement dans son libelle, *Règles pour faire d'un grand empire un petit*, les causes de la chute des gouvernements, il disait : « Afin de rendre les taxes « plus odieuses et mieux faites pour amener une résistance, assi- « gnez aux hommes chargés de la levée de l'impôt de larges « salaires. Qu'ils vivent dans un luxe insultant sur la sueur et « le sang d'un peuple laborieux; ce peuple, qu'ils le fatiguent sans « cesse par des poursuites coûteuses... »

L'excès des frais de perception résulte de diverses causes. D'abord, de l'exagération du nombre ou des émoluments des agents chargés du recouvrement. Puis, des entraves, qu'une assiette défectueuse des taxes apporte au développement de la richesse du pays. L'impôt maladroit coûte souvent au peuple le double, le triple de ce qu'il rapporte et va même jusqu'à anéantir les sources de la fortune nationale. Ainsi, au XVIIe siècle, l'*alcavala* en Espagne, droit de 10 p. 100 et de 15 p. 100 sur toutes les transactions commerciales, contribua, pour une grande part, à la décadence des manufactures du royaume (1).

En troisième lieu, les amendes, confiscations et autres peines infligées aux contrevenants risquent d'aggraver d'un poids très lourd le principal de l'impôt. Les taxes mal établies suscitent d'abord la tentation d'y contrevenir ; puis leur législation pénale s'appesantit sur ceux qui succombent à cette tentation. La gabelle, sous l'ancien régime, avec ses tarifs variant du simple au décuple

(1) Voir à ce sujet une intéressante dissertation intitulée : « Des causes de la décadence de l'industrie et du commerce en Espagne, depuis le règne de Philippe II, » par Charles Weiss. Strasbourg, 1839, in-8.

de province à province, peuplait les prisons et les bagnes de délinquants de tout sexe et de tout âge.

Enfin, on doit compter comme frais de perception les gênes, les pertes de temps, dérangements, vexations qu'occasionne l'abus des formalités. Les visites réitérées des agents du fisc, leurs recensements et leurs recherches au domicile des contribuables, l'obligation de lever des expéditions, etc., constituent de véritables dépenses, à tel point que l'Angleterre en chiffre aujourd'hui le montant, pour le restituer éventuellement à titre de drawback.

§ 6. — *Autres règles déduites de l'expérience contemporaine.*

Les quatre maximes d'Adam Smith se résument, en définitive, dans les quatre mots essentiels suivants : justice, certitude, commodité, économie.

Il serait préférable peut-être de s'en tenir à ces principes, lesquels demeurent, en tous cas, primordiaux et classiques. Mais, depuis le commencement du siècle, des expériences ou des tentatives nouvelles ont soulevé des idées plus contingentes, plus actelles, d'où se dégage une série nouvelle aussi de maximes ou plutôt de conseils, dont les développements peuvent servir utilement de préambule aux études sur les systèmes généraux d'impôts.

Sismondi, par exemple, recommande la modération, l'humanité, la prudence et l'habileté dans le choix et l'assiette des taxes, vertus plus moderne, plus appropriées aux circonstances que les précédentes. Il commence par déclarer que l'impôt doit porter sur le revenu et non pas sur le capital. Puis il assigne pour base à l'impôt le revenu net, et non pas le revenu brut. Il élimine, en troisième lieu, toutes les taxes qui atteignent la partie des revenus nécessaires à la vie. Enfin, il ne veut pas que l'impôt mette en fuite la richesse (1).

(1) Voici le texte des quatre maximes de Sismondi, extraites de ses *Nouveaux principes d'économie politique*, tome II, livre 6, chapitre VIII :

1° Tout impôt doit porter sur le revenu et non sur le capital. Dans le pre-

Nous retrouverons ces vérités exposées à leur place, au cours des différents chapitres de cet ouvrage (1).

Quelques autres règles semblent pouvoir occuper encore un rang utile dans ce préambule. Bornons-nous à citer les trois suivantes :

Les contacts trop fréquents et trop directs entre les employés du fisc et les contribuables doivent être évités ;

L'impôt gagne à être ancien ;

L'impôt doit demeurer exclusivement le pourvoyeur du Trésor.

§ 7. — *Les contacts trop directs entre les employés du fisc et les contribuables doivent être évités.*

Ici encore le propre intérêt des gouvernements leur commande d'éviter les contacts trop directs et trop fréquents entre les contribuables et les agents du fisc, comme il leur commandait tout à l'heure de consulter la commodité des contribuables pour les faire mieux payer.

C'est dans le but de ne pas mettre les propriétaires fonciers en relation incessante avec les contrôleurs des contributions directes, que des délégués locaux sont chargés, sous le nom de répartiteurs, du travail annuel des mutations. L'impôt foncier, d'ailleurs, saisit les immeubles d'après leurs signes extérieurs constatés à ciel

mier cas, l'Etat ne dépense que ce que les particuliers devraient dépenser. Dans le second, il détruit ce qui devrait faire vivre et les particuliers et l'Etat.

2° Dans l'assiette de l'impôt, il ne faut pas confondre le produit brut annuel avec le revenu. Car le premier comprend, outre le second, tout le capital circulant ; et ce dernier doit demeurer pour maintenir et renouveler tous les capitaux fixes ;

3° L'impôt étant le prix que le citoyen paye pour ses jouissances, on ne saurait le demander à celui qui ne jouit de rien ; il ne doit donc jamais atteindre la partie du revenu qui est nécessaire à la vie des contribuables ;

4° L'impôt ne doit jamais mettre en fuite la richesse qu'il frappe ; il doit donc être d'autant plus modéré que cette richesse est d'une nature plus fugitive. Il ne doit jamais atteindre la partie des revenus qui est nécessaire pour que ce revenu se conserve.

(1) La première maxime de Sismondi formera la conclusion des chapitres relatifs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur le capital. La seconde, celle du chapitre consacré à l'impôt en nature. La troisième, celle de cet ouvrage tout entier. La quatrième sera développee à propos des impôts sur le luxe.

ouvert, sans inquisition personnelle. Les portes et fenêtres sont recensées du dehors seulement, des rues, cours et jardins, sans que jamais il soit permis aux employés de pénétrer dans les habitations. De même pour la contribution mobilière, les loyers sont estimés d'après les baux enregistrés et les valeurs locatives courantes. Les patentes s'établissent au vu des éléments les plus aisément appréciables de chaque commerce et de chaque industrie; en aucun cas, le négociant ne communique ses livres, ni ne divulgue le chiffre de ses affaires ou de ses bénéfices.

Dans les pays où fonctionne l'impôt sur les revenus, la législation fiscale a soin, pour rassurer les esprits, de confier autant que possible la confection des rôles, non pas aux agents du pouvoir central, mais à des commissions locales.

Les taxes de douane sur les cafés, thés, cacaos, pétrole, etc., sont payées par les importateurs, à la frontière, et le public, en quelque sorte, n'en a pas connaissance. De même les bougies, les vinaigres, les matières d'or et d'argent, les cartes à jouer, le sel, le sucre, acquittent une fois pour toutes les droits dont ils sont frappés à la sortie des fabriques. De même encore les notaires, huissiers, avoués, greffiers épargnent, la plupart du temps, aux parties la peine de franchir le seuil des bureaux d'enregistrement. Les compagnies de chemins de fer et les entreprises de voitures publiques augmentent le prix des places du montant de l'impôt sur les transports qu'elles versent ensuite personnellement à la régie des contributions indirectes, dont les voyageurs ignorent l'intervention. Les banquiers également retiennent à leurs propres guichets l'impôt des valeurs mobilières. En un mot, toujours, autant qu'il le peut, le fisc dissimule sa main.

C'est précisément lorsqu'il ne le peut pas que surgissent pour lui les plus graves difficultés. L'octroi, par exemple, obligé d'arrêter les voyageurs aux portes des villes, se voit exposé aux incessantes déclamations des réformateurs. L'exercice, que 400.000 débitants de boissons pouvaient maudire en chœur, quand il existait, a toujours passé pour la plus impopulaire des formalités. La légion des récoltants de vins et de cidre en France, par la seule raison de son grand nombre, a pu, depuis 1806, conquérir

la franchise de sa consommation à domicile. Les bouilleurs de cru qui, dans les années d'abondance, composent une notable partie de la population rurale, demeurent, pour le même motif, affranchis des visites des employés de la régie (1).

En 1841, comme nous le dirons plus loin, quand, sous prétexte de recensement, les contrôleurs voulurent franchir le seuil des domiciles particuliers, de graves émeutes les repoussèrent. Aujourd'hui, en France, un des plus puissants arguments invoqués contre la création d'un impôt sur le revenu réside dans la crainte d'une inquisition universelle.

Le besoin d'argent seul, en définitive, pousse les gouvernements à braver les difficultés inévitables résultant des contacts trop directs entre les représentants du fisc et le public. Lorsque la Belgique refusait d'introduire l'exercice dans ses fabriques de sucre et d'alcool, elle n'ignorait pas que ce système lui aurait procuré de plus gros revenus que le système de la prise en charge par évaluation, qu'elle maintint cependant tant qu'elle put. De même, en Angleterre, la vue des employés, sauf à la frontière et dans quelques grandes fabriques de spiritueux, se trouve avec soin épargnée au public. « L'Anglais, dit John Stuart Mill, hait moins « ce qu'il coûte à payer que l'acte même de payer. Il n'aime pas à « voir la figure du percepteur et à être exposé à une demande for- « melle de sa part (2). »

§ 8. — *L'impôt gagne à être ancien.*

L'impôt, en second lieu, avons-nous dit, gagne à être ancien. L'impôt nouveau, en effet, demeure forcément pendant de longues années défectueux pour deux raisons.

D'abord, en dépit des progrès de l'art fiscal, les débuts d'une organisation nouvelle sont toujours imparfaits.

L'*income-tax* de Pitt, introduit subitement, en 1798, dans le système anglais, ne put d'emblée posséder la forme plus parfaite

(1) Voir chapitre XX.
(2) *Principes d'économie politique.*

que l'expérience acquise à la suite des tentatives antérieures attribua à l'*income-tax* de Robert Peel en 1842.

En France, après les événements de 1870-1871, les droits nouveaux établis sur les papiers, la chicorée, les allumettes, les savons, etc., bien que représentant seulement une part minime des 850 millions dont le budget avait alors besoin, suscitèrent tant d'embarras qu'au bout de peu d'années il fallut les sacrifier. Le génie organisateur de l'administration se trouva-t-il incriminé par ces échecs? Nullement. L'Administration ne pouvait faire mieux à l'égard d'industries qu'elle connaissait à peine au moment où sa main les saisit pour la première fois. Le temps seul, si on eût voulu persévérer, lui aurait permis d'arriver, peu à peu, ici comme ailleurs, à la perfection relative de la taxation.

En second lieu, la répercussion de l'incidence des taxes ne parvient à perfectionner leur répartition qu'au bout d'un certain temps. Le chapitre spécial consacré à ce sujet (1) montrera comment le phénomène de *la translation* de l'impôt finit par rendre le fardeau fiscal beaucoup moins sensible en le disséminant. Les frottements trop durs s'atténuent; les angles blessants s'arrondissent; les plaintes s'apaisent. L'habitude aidant, en outre, on supporte plus patiemment son mal. « Quelques impôts, iniques au « moment de leur établissement, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, ont « fini par devenir presque équitables au bout de longues années, « parce que bien des personnes lésées ont disparu, ou parce qu'elles « ont trouvé, par quelque moyen, tels que la hausse des salaires ou « celle de l'intérêt, une compensation. L'équilibre, cependant, est « très long à se produire. »

Cette théorie de l'ancienneté de l'impôt ne saurait évidemment être poussée trop loin. Il serait irrespectueux, comme disait de Parieu, de comparer l'impôt à une paire de chaussures qui prend mieux le pied avec l'usage. L'impôt n'est pas condamnable par le seul fait qu'il est nouveau, ni de plein droit respectable à cause de son grand âge. Dans certaines situations, d'ailleurs, en face de nécessités pressantes, il faut se résoudre, quand même, à innover.

(1) Le chapitre XXV, consacré à *l'incidence de l'impôt*, traite le sujet en détail.

Mais ces situations et ces nécessités sont rares, elles sont extrêmes; l'Angleterre en a subi de telles à la fin du XVIIIe siècle, la France après 1870-1871. Encore, à ces deux époques, ne s'est-il agi que de créer des suppléments de ressources, en respectant l'ensemble du système existant.

Aujourd'hui, au contraire, de grands projets réformateurs voudraient remplacer d'emblée les taxes anciennes en pleine production par une série de taxes conçues sur un plan nouveau; l'effet de cette double épreuve démontrerait immédiatement que la science fiscale a raison d'attribuer une vertu particulière à l'ancienneté de l'impôt.

§ 9. — *L'impôt ne doit être ni stimulant, ni moralisateur, ni protecteur; il doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor.*

Enfin, en dernier lieu, le seul rôle légitime de l'impôt consiste à procurer des revenus aux budgets. L'impôt doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor. Ce point, incontestable au premier abord, rencontre cependant dans la pratique de nombreux contradicteurs; il existe des partisans de l'impôt *stimulant*, de l'impôt *moralisateur* et surtout de l'impôt *protecteur*.

Comme la nécessité seule, d'après certains auteurs, contraint l'homme à travailler, dès que cette nécessité devient plus intense, le travail national se développe d'autant. Voyez, dit David Hume, Tyr, Sidon, Carthage, Venise, Athènes, Rhodes, Gênes, la Hollande, etc.! L'insalubrité ou l'exiguïté de leur territoire a forcé leurs habitants à se répandre au dehors, à conquérir au loin des moyens d'existence, telle est la source de leur puissance. « Dans les années de disette, les pauvres travaillent davantage et « vivent mieux que dans les années d'abondance, où ils s'adonnent « à la paresse et à la débauche (1). » L'obstacle créé par l'impôt

(1) « Les exacteurs de l'ancien gouvernement de France avaient coutume de « dire : *Il faut que le paysan soit pauvre pour qu'il ne soit pas paresseux.* » (J.-B. Say, *Cours d'économie politique.*)

augmente donc les forces de la nation, d'après ce paradoxe, qu'il suffit, croyons-nous, de qualifier sans s'attarder à le réfuter. Car, en dehors des comparaisons tirées de l'art de la gymnastique, ou de l'entraînement des steeple-chases, on ne peut soutenir que l'industrie soit stimulée par le procédé qui lui enlève précisément une partie de ses moyens d'action (1). Du reste, David Hume s'empresse d'ajouter, quelques lignes plus bas, que « les taxes, lorsqu'elles sont poussées trop loin, détruisent l'industrie et font « naître le désespoir (2) ».

On entend encore répéter que l'État sait mieux que les particuliers faire emploi de leur propre fortune, qu'il dirige, de gré ou de force, leurs écus vers une destination plus noble que ne le feraient livrés à eux-mêmes, leur égoïsme et leur sensualité. L'impôt serait ainsi le meilleur des placements.

Renan, passionné pour la diffusion de l'instruction, a écrit dans son livre sur *l'Avenir de la science*, sans se douter peut-être qu'il commettait une hérésie fiscale, les curieuses lignes suivantes : « Les charges qu'on impose au contribuable pour des fins spiri- « tualistes sont au fond un service qu'on lui rend. Il bénéficie d'un « emploi de ses écus qu'il n'était pas assez éclairé pour vouloir « directement. On fournit ainsi au contribuable, souvent maté- « rialiste endurci, l'occasion rare en sa vie de faire un acte idéa- « liste... Le jour où il paye sa contribution est le meilleur de sa « vie. Cela expie son égoïsme et sanctifie son bien souvent mal « acquis et dont il fait mauvais usage. En général, l'impôt est la « partie la mieux employée de la fortune laïque et elle sanctifie le « reste... L'impôt employé à ces fins civilisatrices est de la sorte, « par sa signification suprasensible, ce qui légitime la fortune des « paysans et des bourgeois. C'en est, en tout cas, la partie la

Dans le même ordre d'idées, un membre des Etats généraux tenus sous Charles VIII, en 1484, disait : « Je connais les mœurs des vilains. Si on ne les com- « prime pas en les surchargeant, bientôt ils deviennent insolents. Si donc vous « ôtez entièrement les tailles, il est sûr que tout de suite ils se montreront re- « belles et insupportables... Pour moi, je juge que cette contribution est la « plus forte chaîne qui puisse servir à les contenir. »

(1) « Singulière façon de stimuler l'industrie, dit Rossi, que de lui enlever une « partie de ses moyens ! » (*Cours d'économie politique.*)

(2) *Discours politiques*. Chapitre VII. Des taxes.

« mieux employée. De profane qu'elle est, la richesse devient « ainsi quelque chose de sacré. L'impôt est de notre temps ce « qu'était, dans les anciens usages, la part que chacun faisait « *pour sa pauvre âme* à l'église et aux œuvres pies. Il faut, pour « le bien même du contribuable, tâcher de faire cette part aussi « grasse que possible, mais sans donner au contribuable les vraies « raisons qu'il ne comprendrait pas (1). »

On voudrait pouvoir admirer sans réserve la forme séduisante du sophisme. Mais comment entendre dire patiemment que la fortune des particuliers se sanctifie dans les mains des États modernes !

Souvent, d'ailleurs, le paradoxe se borne à déclarer l'impôt inoffensif. L'argent pris dans la poche de l'un, dit-on, va dans la poche de l'autre ; le fournisseur gagne exactement ce que le contribuable perd : l'équilibre persiste donc dans la société.

Mais le fournisseur qui reçoit en payement une part de l'impôt ne reçoit pas un don gratuit ; il ne fait que toucher le prix de ses services. Il a donné son temps, sa peine, les objets de son commerce et de son industrie ; en retour, le budget lui compte une somme d'argent ; les deux valeurs se balancent : c'est une vente, un échange, une opération complète, définitivement soldée par elle-même. Que reste-t-il, d'un autre côté ? L'impôt payé par le contribuable, lequel demeurerait alors une dépense sans contre-partie, si son produit n'était pas employé à quelque travail utile. Le travail utile effectué par l'État, tel est, en définitive, le seul équivalent de l'impôt. A son défaut, celui-ci n'a plus ni justification, ni contre-valeur ; il se résoudrait en une perte sèche pour la société.

J.-B. Say écrivait très justement : « Quand le sacrifice du con- « tribuable n'est pas compensé par l'avantage qu'il en retire, il y « a iniquité. » Ce qui permet de résumer le sujet par cette formule : l'impôt n'a d'autre utilité que celle de son emploi.

Les impôts sur le luxe, ou plutôt *contre* le luxe, suivant la judi-

(1) *L'Avenir de la Science*, page 511.

cieuse distinction de Baudrillart, sont des impôts moralisateurs. Les impôts sur les objets antihygiéniques, dangereux, corrupteurs, sont des impôts moralisateurs. L'impôt moralise en restreignant les consommations nuisibles. Dans cet ordre d'idée, un auteur du XVIIIe siècle prétendait régénérer la société par l'impôt : armé de la verge du fisc, Montyon distinguait les actes coupables des actes vertueux, voulant prévenir ou réprimer les premiers en les frappant durement, et encourager les seconds en les épargnant. « La finance dit : Si tu ne fais pas de ta richesse un usage sensé « et moral, la taxation pourvoira au devoir de l'humanité auquel « il n'aura pas été satisfait. » Dès lors, Montyon préconise les droits contre les dépenses futiles, contre les domestiques mâles enlevés à l'agriculture, contre les professions malsaines, contre la chasse qui détruit les récoltes, etc. Il accable de surtaxes les égoïstes célibataires ; d'autre part, il favorise les mariages par des détaxes et la fécondité dans le mariage par des primes proportionnelles au nombre des enfants : « Sous quel auguste aspect se « montre la finance, quand elle paraît sous ces grands et nobles « rapports ! Comme elle s'élève au-dessus de cette industrie fis- « cale qui se borne à faire entrer quelques sommes de plus dans « le trésor public (1) ! »

La théorie, ainsi poussée à l'extrême, devient facile à réfuter. D'abord, qui pourrait se charger de classifier les actes de la vie sociale, de manière à ranger d'un côté ceux qui doivent être encouragés et de l'autre ceux qu'il faut proscrire. L'Etat moins que tout autre serait capable d'établir officiellement une aussi délicate nomenclature (2).

Quand même, d'ailleurs, on parviendrait à s'entendre pour aménager l'impôt conformément aux bonnes intentions de l'auteur, ne voit-on pas que le résultat idéal du système serait l'improductivité fiscale aussi complète que possible : les tarifs excessifs

(1) *Quelle influence ont les diverses espèces d'impôts sur la moralité, l'activité et l'industrie des peuples ?* par Montyon, 1808, in-8.

(2) Ainsi Montyon approuve et détaxe la gymnastique, la paume, la danse qu rapproche agréablement les sexes. Il proscrit et surtaxe, au contraire, les domestiques, la livrée, la chasse, les chiens qui dévorent la nourriture de l'homme, les spectacles auxquels il préfère le spectacle de la nature, etc. Evidemment, les avis seraient partagés s'il s'agissait de voter sur cette nomenclature.

supprimant toutes les consommations condamnables, et les dégrèvements propageant les consommations méritoires au point d'exempter tout le monde. De cette façon, le budget pâtirait d'autant plus que l'impôt moralisateur poursuivrait plus victorieusement sa mission. Comme le budget ne vit ni de théories sentimentales, ni d'expériences psychologiques, le triomphe de la vertu qu'il accomplirait le réduirait à la pénurie. Montyon, évidemment, se montra mieux inspiré lorsqu'il entreprit de moraliser ses concitoyens, non plus avec l'argent des contribuables, mais avec ses propres libéralités intelligemment distribuées.

Cependant, au lieu de revêtir la forme d'un système général, l'impôt moralisateur peut se cantonner dans certains cas déterminés. S'agit-il, par exemple, de créer des impôts nouveaux, les pouvoirs publics feront bien, à mérite égal, de donner la préférence à ceux que l'hygiène et la morale préfèrent. Si les sociétés de tempérance réclament l'augmentation des droits sur l'alcool afin de restreindre les progrès de la consommation de ce funeste breuvage, le fisc s'associera à leurs salutaires intentions, à condition de ne jamais sacrifier ses propres intérêts, qui sont ceux des contribuables. Il se refusera donc justement à toute élévation excessive de tarifs dépassant le point susceptible de procurer le rendement maximum. En un mot, l'idée que l'impôt est le pourvoyeur des budgets doit toujours prédominer.

En vertu de la théorie désignée sous le nom d'impôt protecteur, qui triomphe aujourd'hui, un réseau de douanes établi autour des frontières des différents États s'oppose à l'introduction des marchandises étrangères afin de favoriser les producteurs nationaux, aux dépens des consommateurs. En dépit des efforts de la civilisation pour abaisser les barrières, ce réseau de douanes s'attache à entraver le développement des relations entre les peuples. Vainement les objets les plus essentiels demandent-ils à pénétrer : ils ne le peuvent qu'à la condition de payer une taxe de protection, dont l'effet immédiat est de surélever d'autant le prix des produits similaires à l'intérieur. De sorte que les tarifs de douane retombent sur le consommateur, non pas en proportion des produits

étrangers qui pénètrent, mais dans la proportion infiniment plus étendue de la répercussion des tarifs. Il devient, dès lors, presque impossible de chiffrer la surcharge qu'ils imposent au pays.

Le protectionnisme, du reste, envahit le domaine de l'impôt intérieur et plusieurs taxes modernes, notamment celles qui sont établies sur le sucre, l'alcool, le pétrole, tendent, ou ont tendu, dans différents pays, par d'habiles combinaisons, à enrichir non seulement le fisc, mais aussi l'industriel qui fabrique ou raffine ces produits.Il semble inutile d'ajouter ici, comme précédemment, que tel n'est pas le rôle de l'impôt.

L'impôt, en résumé, ne se justifie que par sa nécessité budgétaire. Là réside sa seule raison d'être, sa seule excuse. Le droit de puiser dans les poches des citoyens, de prélever, chaque année, une part de leurs revenus, de leurs facultés individuelles, est un droit exorbitant, par conséquent, strictement limité. Il ne saurait, sans devenir un monstrueux abus, être détourné de sa seule destination légitime, celle de pourvoir aux dépenses publiques.

Ces considérations nommées préliminaires recèlent la solution des différentes questions qui seront soulevées dans les prochains chapitres. Lorsqu'alors nous ferons appel à la science financière, c'est aux principes posés dans cette partie préliminaire que nous nous référerons, principes peu contestés tant qu'ils demeurent dans une région sereine, mais trop souvent battus en brèche lorsqu'ils entrent en pratique. La vérité cependant demeure toujours la vérité en dépit des contingences.

Le plan de ce livre consistera simplement, sous l'inspiration de ces principes, à étudier successivement chaque système d'impôts, en les distinguant en trois catégories.

D'abord les systèmes idéaux, c'est-à-dire ceux qui représentent plutôt une idée qu'une réalisation,une tendance plutôt qu'un plan effectif, désignés sous le nom générique d'*utopiques*.

Puis les systèmes impatronisés ou susceptibles de l'être, dans les différents pays, constituant la partie actuelle et par conséquent spécialement développée de notre exposé.

Enfin les grandes divisions établies au sein de ces systèmes actuels, divisions qu'il importe de définir et de spécifier, afin de rechercher l'importance respective qu'une ordonnance rationnelle doit attribuer à leurs éléments.

La conclusion consistera dans les réflexions générales issues de cet ensemble de faits et de déductions, avec la liste succincte des réformes particulièrement désirables.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

PREMIÈRE PARTIE

SYSTÈMES UTOPIQUES D'IMPOTS

CHAPITRE IV

L'IMPÔT UNIQUE

§ 1. — *Séductions de l'unité.*

L'idée de l'impôt unique ne pouvait manquer de surgir dans l'esprit des réformateurs avides de succès facile. Rien ne séduit, en effet, plus aisément le public que la perspective de l'unité. Il suffit de répéter bien haut le mot « unité » pour ameuter autour de soi les sympathies de la foule. Quel triomphe remporterait, dans une réunion publique, l'orateur qui dirait : « Pour les peu-« ples civilisés l'unité de force existe déjà, puisque tous admettent « que la force du cheval-vapeur est capable de transporter un « poids de 75 kilogrammes à un mètre en une seconde. Partout « aussi s'étend l'unité de rails. Pour passer à l'état de fait accom-« pli, l'unité de mesure et l'unité de monnaie n'ont plus qu'un « faible et dernier effort à faire. L'unité de l'impôt sera le cou-« ronnement du grand édifice élevé à la Paix et à la Liberté ! « Tout se simplifie. Le nœud serré de cet écheveau embrouillé qui « se nomme la fiscalité se dénoue de lui-même..... Unité ! Unité ! « c'est vers ce but que marchent tous les peuples ! L'unité qui « mesure et marque les heures au même cadran à Londres et à « Constantinople, à Rome et à Moscou, à Vienne et à New-York, « à Paris et à Canton, ne s'arrêtera, dans sa course triomphante,

« qu'après avoir tout assujetti à sa loi et réformé la barbarie des « impôts (1). »

Si des applaudissements unanimes accueillent un tel préambule, que sera-ce quand, arrivant à la seconde partie de ses arguments, l'habile discoureur décrira l'imperfection irrémédiable des impôts multiples actuels ; car on a bientôt fait, en prenant chaque taxe l'une après l'autre, de prouver que toutes sont également injustes, odieuses, vexatoires, spoliatrices, intolérables.

Aussi, pour assaisonner sa démonstration, Emile de Girardin mettait-il alors en parallèle l'impôt *inique* et l'impôt *unique*. L'impôt inique, c'était l'impôt actuel, avec sa multitude de formes toutes condamnables, que devait remplacer le bienheureux impôt unique.

Les novateurs contemporains continuant l'emploi du procédé, s'écrient : « La répartition des impôts est-elle juste ? Assurément « non. La répartition par capitation est inique parce qu'elle « frappe du même droit le riche et le pauvre. La répartition des « impôts fonciers est-elle équitable? Non, parce qu'elle est iné- « gale dans tous les départements, même pour les terres classées « à qualités égales, etc. » — « Notre budget n'est-il pas un ana- « chronisme? C'est une indigne raillerie de conserver les institu- « tions les plus anti-démocratiques des régimes qui ont été dé- « truits... Le budget que nous votons maintient l'inégalité entre « les contribuables... »

Telles sont donc les deux bases de l'argumentation des partisans de l'impôt unique : d'une part, le goût naturel du public pour l'unité; de l'autre, l'antipathie que suscitent les imperfections forcées des impôts multiples existants.

(1) Ces passages sont extraits textuellement de l'ouvrage d'Emile de Girardin, intitulé *Questions de mon temps ; questions financières*, 1858, lequel ouvrage, lui-même, est composé d'articles publiés précédemment par l'auteur dans les divers journaux qu'il avait fondés. Ce ne sont donc là, en somme, que des articles à sensation de feuilles à bon marché, dont les lecteurs naïfs dévoraient la prose avec enthousiasme. La combinaison commerciale consistait précisément à recueillir le plus grand nombre possible de lecteurs de cette sorte, afin que a quantité des abonnés compensât l'abaissement des prix.

§ 2. – *Opinions invoquées en faveur de l'unité. Vauban. Les Physiocrates.*

Certains maîtres en économie politique, tels que Vauban et les Physiocrates, sont considérés comme les illustres promoteurs de l'idée de l'impôt unique.

Vauban, auteur de *la Dîme royale*, manifesta, en effet, une prédilection trop exclusive pour sa création. Il débute en disant que la dîme doit « produire un revenu considérable, suffisant « pour tous les besoins de l'Etat,... qu'elle pourra donner lieu à « la suppression de la Taille, des Douanes provinciales, des Aides, « des Décimes du clergé et de toutes les impositions onéreuses à « la charge des peuples (1) ». Mais il ajoute immédiatement : « A la réserve de la Gabelle, réduite à la moitié ou aux deux « tiers, des Douanes, qu'il faudra reléguer à la frontière et beau- « coup diminuer, du vieux Domaine de nos rois, et de tous reve- « nus fixes et de raison. »

Or, ces exceptions, quoi qu'il en ait dit, viennent détruire son idée de l'unité de l'impôt, puisque le sel est conservé pour 23.400.000 l. et les domaines et revenus fixes pour 18.000.000 l. En tout 41.000.000 l. de recettes en dehors de la Dîme. Il suffit, du reste, de pénétrer dans les détails du plan pour reconnaître que, sur les quatre fonds créés, deux seulement représentent la Dîme proprement dite, les deux autres se composant d'une collection de taxes diverses.

En somme, Vauban ne préconise nulle part l'impôt unique comme une solution. Dans aucun passage il ne s'en déclare partisan exclusif. Ce qu'il recherche avant tout c'est la suppression des privilèges, c'est l'égalité des charges. Là réside la pensée qui domine son projet de dîme royale.

(1) Vauban dit encore : « Il ne faut pas toutefois mêler l'impôt sur le revenu « avec d'autres impositions, parce qu'il est censé avoir perçu tout ce qu'il était « possible de percevoir. Autrement, ce serait s'exposer à tirer d'un sac plusieurs « moutures. » De telles phrases considérées isolément ont pu donner le change. Mais si, au lieu de les considérer isolément, on lit l'ouvrage dans son entier, il est facile de reconnaître le véritable sentiment de l'auteur.

Les Physiocrates seront plus difficilement disculpés d'avoir éprouvé une véritable propension en faveur de l'impôt unique. Pour eux, la terre étant la seule source de toute richesse, l'impôt y trouve corrélativement sa seule assiette. « La terre, disent-ils, « est la source unique de toutes les richesses : le travail de la cul- « ture est seul productif. Il n'y a donc d'impôt régulier que celui « qui est assis directement sur le produit net de la culture et exigé « du propriétaire. Tout autre impôt est irrégulier, car il est hors « de sa base naturelle (1) .»

Tout au plus pourrait-on objecter que les Physiocrates n'ont jamais cherché à mettre leur théorie en application (2). Turgot, en effet, dans son court ministère de 18 mois, n'eut pas le temps de songer à impatroniser l'impôt unique, et La Rochefoucauld, rapporteur à l'assemblée constituante des nouveaux projets fiscaux, dit pour s'excuser d'être obligé de proposer des impôts multiples : « Nous n'examinerons pas ici la question de l'unité de l'impôt. « Son application, possible peut-être dans un pays neuf, serait « impraticable dans un pays livré longtemps à une administration « arbitraire et variable (3).» D'ailleurs, si l'on ne peut contester la tendance des Physiocrates en faveur de l'impôt unique (4), au moins doit-on observer qu'ils ne l'aimaient pas pour lui-même. Leur erreur se bornait à ne découvrir qu'une seule source de revenus, sans faire de l'unité un fétiche.

La liste des partisans de l'impôt unique se réduit donc à mesure qu'on la discute. Elle ne contiendra bientôt plus que les noms des quelques promoteurs modernes, dont parlera le chapitre suivant.

(1) *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, par Le Trosne.

(2) On peut remarquer même que dans leurs écrits, lorsque, passant de la théorie à la pratique, les Physiocrates tracent des plans généraux de gouvernement et d'imposition, ils n'hésitent pas à utiliser le plus grand nombre des impôts existants en addition à l'impôt sur la terre. Voir spécialement l'ouvrage même de Le Trosne que nous venons de citer et l'ouvrage de Condorcet sur les assemblées provinciales.

(3) Rapport du 18 août 1790.

(4) L'impôt unique et la Physiocratie sont si bien associés que Bonaparte, recevant l'abbé Morellet, ancien adepte de l'école, lui adressa à brûle-pourpoint

Recherchons, d'ailleurs, les objections intrinsèques que soulève le système.

§ 3. — *Objections contre l'impôt unique. Exagération forcée de ses imperfections et de ses tarifs.*

Tout d'abord apparaît l'exagération des injustices et des souffrances qu'accumulerait dans son propre sein un impôt unique. Déjà, en effet, chacun des impôts multiples existants aujourd'hui contient une forte dose d'imperfections, limitées sans doute dans leur application, réparties en un grand nombre d'objets, et se compensant même quelquefois. Mais que toutes viennent à se concentrer, à s'uniformiser, à s'exagérer dans un seul impôt, l'excès en sera intolérable ! Comme le dit Proudhon, dans sa *Théorie de l'impôt :* « Tous les impôts, tous sans exception, sont « entachés d'iniquité, aboutissent à l'iniquité. Qui ne voit donc « qu'un système unique, dans lequel se concentrerait, par le fait « de l'exclusion de tous les autres, la somme des iniquités fiscales, « serait un impôt d'une iniquité prodigieuse, d'une iniquité idéale, « puisqu'il aurait pour effet de mettre plus violemment en relief « l'anomalie commune à chaque espèce d'impôt, anomalie qui « se sent et se voit d'autant moins qu'elle s'éparpille davan- « tage ? »

D'un autre côté, le tarif de cet impôt unique, chargé de pourvoir à lui seul aux immenses besoins des budgets actuels, devrait atteindre un taux exorbitant. Or, les meilleurs impôts, dès que leur tarif excède la juste mesure, se transforment en mauvais

cette boutade : « Oh ! vous êtes économiste ! Alors vous êtes partisan de l'im- « pôt unique ? »

Morellet raconte ainsi l'incident dans ses *Mémoires :* « Nous nous rendîmes « au palais vers les dix heures et nous trouvâmes le consul jouant un *wisk* « dont Mme Bonaparte était... Son jeu fini, il vint à moi tout droit et me dit « brusquement : Vous êtes le secrétaire de l'Académie... Vous êtes économiste, « n'est-ce pas ?.... Vous voulez l'impôt unique, n'est-ce pas ? — Il est vrai que « je crois qu'on pourrait le demander aux seuls propriétaires, s'il était modéré, « mais lorsqu'il est excessif, on est obligé de le dissimuler et, pour cela, de le « prendre sous toutes sortes de formes, et de le tirer d'où l'on peut. — Les assis- « tants sourirent à ma réponse. »

impôts. Les évasions, les résistances, les plaintes et les moins-values se chargent vite de démontrer que la limite a été dépassée. Depuis longtemps, les droits sur l'alcool auraient été rehaussés en France si le privilège des bouilleurs de cru, la difficulté de surveiller les petites distilleries, les infiltrations dans les campagnes n'inquiétaient les réformateurs. L'expérience inaugurée en 1901 confirme ces prévisions.

En Angleterre, l'*income-tax*, bien que théoriquement irréprochable, a toujours conservé, en temps de paix, un tarif très modéré. En 1888, le Chancelier de l'Échiquier préféra recourir à toutes sortes de remaniements fiscaux plutôt que d'augmenter son taux, qu'il réduisit même, malgré les besoins du Trésor, de 2.90 p. 100 à 2.50 p. 100 (de 7 à 6 pence). Au moment de la guerre de Crimée, en 1855-1856, le tarif de l'*income-tax* atteignit son niveau le plus élevé, 6.66 p. 100 (1 shilling 4 pence). Il a fallu les nécessités de la guerre du Transvaal pour se rapprocher de ce maximum. Or, si l'*income-tax* devenait impôt unique en Angleterre, non seulement les 6.66 p. 100 exceptionnels seraient dépassés, mais on devrait aller jusqu'à 20 p. 100, pour équilibrer les budgets (1). Alors les inégalités actuelles (2) s'exagéreraient tellement que l'institution même ne tarderait pas à sombrer sous la réprobation publique, comme en 1816.

Aussi, soit par la force des choses, soit par le raisonnement, tous les peuples ont-ils préféré à l'impôt unique l'impôt multiple. L'article *Impôt*, rédigé par Hippolyte Passy dans l'ancien *Dictionnaire d'économie politique*, disait : « Sous l'empire romain « pas une matière imposable n'échappa aux atteintes du fisc et « vainement, l'impôt du timbre excepté, on chercherait une seule « taxe qui n'ait pesé sur les populations des provinces. Jamais « société ne fut pressurée sous des formes aussi diverses et aussi « compliquées. » Les ouvrages de M. Humbert et spécialement

(1) Actuellement, les revenus taxés en Angleterre s'élèvent à plus de 15 milliards de francs. Pour subvenir aux 3 milliards passés des budgets anglais, il faudrait leur appliquer, en effet, un taux de 20 p. 100.

(2) Voir le chapitre XI, relatif à l'impôt sur le revenu en Angleterre.

de M. P. Guiraud, confirment plus récemment l'exactitude de cette description (1).

Aujourd'hui, comme chez les Romains d'autrefois, l'organisation fiscale des Etats européens présente le spectacle de la plus grande diversité. L'Angleterre frappe les fonds de terre, les maisons habitées, les revenus fonciers, mobiliers, industriels, le thé, le cacao, le café, les produits chimiques, la chicorée, le vin, la bière, les spiritueux, les successions, les assurances, les effets de commerce, les chevaux et voitures, les armoiries, les fruits, la chasse, les chiens, les chemins de fer, etc., en tout 25 articles environ (2). La liste s'est encore enrichie des droits sur le sucre, sur le charbon et pendant une année sur le blé.

En France, la nomenclature serait deux fois plus longue, car l'impôt y revêt plus de cinquante déguisements différents.

§ 4. — *L'idée de l'unité est contraire aux progrès de la civilisation.*

C'est qu'en effet, l'unité, c'est-à-dire la simplicité à outrance, que nous avons vu les partisans de l'impôt unique célébrer avec un tel lyrisme, contredit absolument la marche de la civilisation.

Les facultés des contribuables, sur lesquelles reposent les impôts, s'étendent, au contraire, à mesure que la civilisation se développe, se dispersent dans des champs de plus en plus morcelés; les affaires se subdivisent et s'enchevêtrent, les relations sociales se compliquent. L'unité de l'impôt ne se conçoit, à la rigueur, que dans une société primitive, dans un milieu rudimentaire, quand la possession d'un troupeau ou d'un coin de terre constitue la seule richesse individuelle et que l'impôt se réduit à la dîme sur ce bétail ou sur les fruits de ce coin de terre.

Mais dans une société avancée, où la richesse revêt mille formes diverses et incessamment variables, l'impôt, sous peine de de-

(1) Voir aussi le *Traité des impôts du peuple romain*, de Jules Boulenger, traduit pour la première fois par Edm. Renaudin, Guillaumin, 1873, in-8°.

(2) Au milieu du XIXe siècle cependant l'Angleterre avait supprimé un très grand nombre de petites taxes.

meurer impuissant, doit se multiplier et se diversifier comme les objets mêmes qu'il veut atteindre ; il doit suivre les évolutions de la matière imposable, se rendre mobile et dissemblable comme elle. Peut-on concevoir un impôt des patentes unique, lorsque le commerce et l'industrie se répartissent en plus de deux mille professions différentes ? Que serait un impôt d'enregistrement unique en face des actes et contrats de toute nature auxquels les besoins des affaires donnent chaque jour naissance? Comment, en un mot, espérer saisir la richesse par une seule de ses manifestations, lorsque ces manifestations sont devenues innombrables ?

On pourrait presque se laisser aller à dire que la perfection des impôts aujourd'hui réside précisément dans leur complication, à condition, bien entendu, que cette complication soit savamment ordonnée (1). D'une manière générale, rien n'est plus en contradiction avec le progrès que la pseudo-simplicité. C'est marcher à l'envers des faits que de vouloir emprisonner dans un moule uniforme des situations devenues variables à l'infini. Le regretté Baudrillart disait avec une haute sagesse : « La méthode radicale « devrait perdre du terrain, au lieu d'en gagner. Ni la science, ni « la société modernes ne s'accommodent de cette unité abusive, « de cette simplicité extrême, de cette logique à outrance. Tout « s'est compliqué en réalité. Comment vouloir réduire à l'unité « absolue cette multiplicité qu'on trouve dans les faits accumulés « par l'observation, cette diversité de points de vue qui va parfois « jusqu'à la contradiction ? Il s'en faut que la simplicité soit un « signe de vérité. Dans les matières sociales, spécialement en « matière d'impôts, il semble que ce devrait être une présomption « d'erreur (2).»

Le simple bon sens, en résumé, aurait suffi à démontrer, dès l'abord, que l'impôt unique est inconciliable avec les gros budgets modernes. Si nous avons procédé didactiquement à cette démonstration, c'est que certains novateurs continuent à prôner l'impôt

(1) « L'ordre dans nos sociétés ne saurait plus être qu'une variété savante, » dit encore Baudrillart.

(2) *Du radicalisme en matière d'impôt. Revue des deux mondes* du 15 novembre 1871.

unique, malgré l'invraisemblance de son avènement, sous la forme alors d'une taxe déterminée douée de tant de perfections qu'ils voudraient la voir régner exclusivement. En général, l'impôt sur le capital est choisi pour ce rôle prééminent.

CHAPITRE V

IMPÔT UNIQUE SUR LE CAPITAL

L'impôt sur le capital considéré comme impôt unique — car, c'est sous cette forme seule que nous l'envisageons ici, remettant à un chapitre spécial l'étude de son association à l'impôt sur le revenu (1) —, possède de nombreux partisans. Il en a eu de relativement célèbres, tels qu'Émile de Girardin et Menier (2); divers projets législatifs contemporains lui restent fidèles.

Le capital, en effet, représente une base d'imposition singulièrement séduisante. D'après les évaluations de M. de Foville, le capital possédé individuellement par les Français atteindrait environ 200 milliards (3). Voilà, certes! une belle prise pour l'impôt! Le

(1) Les partisans de l'impôt exclusif sur le capital considèrent l'impôt sur le revenu comme un rival qu'ils accablent d'anathèmes, avec lequel, en aucun cas, ils ne voudraient conclure d'alliance. Leur système diffère donc absolument du système mixte, associant les deux taxes, dont il sera parlé au chapitre XIV.

(2) Emile de Girardin a émis la proposition d'un impôt sur le capital dès 1850. M. Menier, à partir de 1873, en fut le propagateur infatigable. M. Yves Guyot, dans son rapport sur *l'impôt sur le revenu*, en 1887, lui consacre un chapitre important.

Les ouvrages de M. Menier sont particulièrement instructifs et très richement documentés. Les principaux portent les titres suivants :

L'Impôt sur le capital, son application, ses avantages, ses conséquences; in-8°, 1872.

Théorie et application de l'impôt sur le capital, grand in-8°, 1874.

La Société d'économie politique et l'impôt sur le capital, in-18, 1875.

(3) Certains auteurs portent le montant du capital national bien au-dessus de 200 milliards. Quelques-uns même ne craignent pas de prononcer le chiffre de 500 milliards. Mais nous nous en tenons toujours aux savantes et discrètes évaluations de M. de Foville, présentées, d'ailleurs, par lui-même, sous toutes réserves.

Evidemment, d'ailleurs, en adoptant le chiffre évaluatif de 200 milliards, nous

moindre multiplicateur devient ici merveilleusement productif, le moindre coefficient aboutit à des résultats fantastiques. Avec un tarif de 1 p. 100, on obtient 2 milliards, avec 2 p. 100 on arrive à 4 milliards : du coup, tous les budgets de l'Etat, des départements et des communes sont alignés, toutes les dépenses rêvées au delà des chiffres actuels sont couvertes. L'instrument est bien fait pour tenter les faiseurs de projets.

Cependant, si brillantes que soient ces perspectives, suffisent-elles à justifier la faveur attribuée à l'impôt sur le capital ? Ce n'est, en somme, qu'affaire d'apparence. Au lieu de 1 p. 100 ou 2 p. 100 sur le capital, ayez le courage de mettre 20, 30 ou 40 p. 100 sur le revenu, et le même résultat sera atteint. Comme il est dit très justement « le capital toise le revenu », l'un et l'autre étant corrélatifs et s'engendrant réciproquement. Quelle raison, dès lors, de s'attacher exclusivement à l'un plutôt qu'à l'autre ? A peine, d'ailleurs, les distingue-t-on effectivement. Le capital ne se sépare le plus souvent du revenu que par sa destination (1). Or, un simple acte de la volonté du propriétaire, sans qu'aucune modification matérielle survienne, suffit à changer cette destination (2). Pourquoi donc établir, d'une manière si tranchée, une distinction que la nature des choses méconnaît à chaque instant ?

savons très bien qu'en aucun cas ce ne serait là un capital *imposable*. Nous ne faisons qu'indiquer les bases du calcul de certains utopistes, sans nous les approprier. Le véritable capital que l'impôt pourrait atteindre devrait subir des déductions qui le ramèneraient bien au-dessous de son niveau *statistique* quel qu'il soit.

(1) Dans le *Nouveau dictionnaire d'Economie politique*, M. Liesse définit le capital de la manière suivante : « Toute portion de richesse conservée ou « accumulée, que l'homme emploie ou destine à être employée reproductive- « ment. » Jean-Baptiste Say avait dit : « Les capitaux sont l'accumulation des « épargnes de la nation. »

(2) M. Yves Guyot, dans son grand rapport sur *l'impôt sur le revenu*, en 1887, prouve lui-même, par l'exemple suivant, combien il est difficile de recon- « naître où commence le capital, où finit le revenu : « Voici un propriétaire qui, « au lieu de placer son argent, en met une partie à acheter du vin qu'il con- « servera pendant plusieurs années. Ce vin est à coup sûr un capital. Dans les « années suivantes, il boira ce vin ; je suppose qu'il en boira pour deux mille « francs par an : c'est à coup sûr là un revenu. L'impôt ira-t-il frapper ce « revenu produit cependant par un capital préexistant ? »

§ 1. — *Mérites attribués à l'impôt sur le capital par ses partisans. Exposé et réfutation.*

« Quelles différences il peut y avoir entre l'impôt sur le revenu « et l'impôt sur le capital? répond Émile de Girardin. Immenses, « incalculables, vous allez voir. »

Ces différences immenses, incalculables, se résument dans les trois principales suivantes : 1° l'impôt sur le capital contraint les capitaux à circuler et à rechercher des emplois lucratifs; 2° il atteint la richesse acquise, la richesse consolidée, et non pas la richesse en formation; 3° il parvient à frapper certaines manifestations de la fortune, que l'impôt sur le revenu, par sa nature même, laisse forcément de côté.

Le caractère de « stimulant », attribué d'abord à l'impôt sur le capital, est ainsi décrit par un de ses panégyristes : « Pour base « de l'impôt, prenez le capital, c'est-à-dire la richesse accumulée; « aussitôt, le capital qui ne circulait pas circule; le capital qui dor- « mait se réveille; le capital qui travaillait redouble d'efforts et « stimule le crédit. Le capital ne peut plus rester un seul instant « oisif et improductif. Il est condamné à l'activité forcée. Car « l'impôt sur le capital étant le même, soit qu'il produise 3 p. 100, « soit qu'il produise 6 p. 100 d'intérêt, le capital, par la première « de toutes les lois naturelles, s'applique aussitôt à chercher sans « relâche l'intérêt le plus élevé (1). »

« L'impôt sur le capital, dit un autre auteur, fait la chasse aux « capitaux oisifs et improductifs (2). »

(1) Emile de Girardin, *Questions financières*, 1858.

Emile de Girardin ajoute : « L'impôt sur le capital apprendra à l'épargne « le chemin de l'industrie, les voies du commerce, et les grandes routes de la « mer qui mène à tous les vastes marchés du monde. » L'impôt sur le capital deviendrait ainsi le meilleur manuel des spéculateurs à la Bourse. Ailleurs, il dit encore : « L'impôt sur le revenu agit comme le mors. L'impôt sur le capital agi- « comme l'éperon. »

(2) « Le détenteur du capital s'efforce d'élever le produit de son capital de « manière à recouvrer l'impôt. Sachant que l'impôt ne viendra pas entraver sa « liberté de travail, il tâchera de produire le plus possible, de tirer le meilleur « parti possible de son capital fixe, de manière à couvrir l'impôt, non par une « surélévation de prix de son produit, mais en donnant plus d'utilité à son

Forcer ainsi les capitaux, le fouet de l'impôt à la main, à rechercher les placements avantageux, à se lancer dans des spéculations lucratives, ne semble pas, au premier abord, une combinaison très recommandable. En général, les gros revenus ne s'obtiennent qu'au détriment de la sécurité. Comment approuver un système qui nous aurait poussés, il y a vingt ou trente ans, à échanger de la rente française contre des obligations ottomanes ? Trop de personnes déjà succombent spontanément aux appâts des gros intérêts. Pourquoi encourager de telles tendances par une contrainte fiscale ! La contrainte, d'ailleurs, en ces matières, quel qu'en soit le but, reste toujours impuissante. Seule, la confiance, livrée à elle-même, peut réussir à « tirer de leur léthargie les « capitaux timorés et retraités ».

Sans insister donc sur ce premier argument, passons à celui qui attribue à l'impôt sur le capital le mérite de frapper la richesse acquise, consolidée, et non pas la richesse en formation.

L'impôt, dit-on, ne doit pas se dresser comme un obstacle devant le capital circulant, lorsque celui-ci s'apprête à se transformer en capital fixe (1). Il ne doit rien prélever sur les valeurs

« capital fixe, en produisant plus et à moins de frais. L'impôt sur le capital est « une prime au bon marché. L'impôt sur le capital, au lieu d'entraver la con- « sommation et la circulation, surexcitera la production » (Yves Guyot, *Impôt sur le revenu*, 1887.)

(1) Les mots *capital fixe* et *capital circulant* auraient eu besoin d'abord d'être ici exactement définis. Mais une telle définition, très délicate, risquerait de nous entraîner trop loin.

Cependant, pour la clarté du sujet, on peut se contenter des explications suivantes :

Le *capital fixe* est tout capital stable, consolidé d'une manière durable entre les mains de son détenteur et susceptible de lui procurer des revenus permanents. Le *capital circulant* s'entend, au contraire, du capital engagé dans les opérations commerciales et industrielles, destiné, non pas à produire des intérêts annuels réguliers, mais à pourvoir aux achats de matières premières et de marchandises, au fonds de roulement, à la reconstitution des approvisionnements, au développement de l'outillage, en un mot, à la marche ou à l'extension des affaires.

Le premier s'incorpore beaucoup plus lentement que le second dans la consommation reproductive. Ainsi, le capital fixe d'une usine, composé de ses bâtiments, appareils, machines, etc., donne, chaque année, une part beaucoup moins grande de lui-même au profit des produits de l'usine, que le capital cir-

employées à la reproduction d'autres valeurs. Toutes les fois que le percepteur de l'impôt dit au négociant, à l'industriel : « Tu as « gagné tant cette année, donne-moi une part de ton bénéfice », il agit comme un fléau malfaisant : car cette part de bénéfices, multipliée par le crédit et le travail, aurait servi à développer à nouveau les affaires de la maison, celles du pays tout entier, si le fisc ne l'eût pas malencontreusement accaparée.

« Il en est de même pour l'agriculteur, il en est de même pour « tous les contribuables; l'impôt sur le revenu prend une part du « capital circulant. Il frappe donc la circulation d'un arrêt qui se « répercute sur la production en raison géométrique... Il frappe le « revenu où il se forme; il prélève donc toute la part qui aurait « pu être employée à la reproduction pour se convertir en capital « fixe (1). »

Au contraire, l'impôt sur le capital atteint le capital fixe, la

culant composé des charbons, noir animal, engrais, fonds de roulement, etc., incessamment renouvelés et transformés.

D'après M. Menier, est capital fixe toute utilité dont le produit ne change pas l'identité.

Est capital circulant toute utilité dont le produit détruit l'identité.

La Société d'économie politique, dans sa séance du 5 mars 1875, s'est attachée à définir, aussi scientifiquement que possible, ces deux expressions. MM. Menier, Joseph Garnier, Frédéric Passy, Paul Leroy-Beaulieu, etc., ont pris part à la discussion. (Voir *l'Economiste français* du 3 avril 1875.)

D'ailleurs, voici encore la définition que Ricardo donne de ces deux sortes de capitaux : « Selon que le capital se consomme promptement et qu'il a besoin « d'être souvent reproduit, ou qu'il ne s'use que lentement, on lui donne les « noms de capital fixe ou de capital circulant. On dit d'un brasseur qui possède « des bâtiments et des machines d'une grande valeur et durable qu'il y emploie « une grande portion de capital fixe. On dit, au contraire, d'un cordonnier, dont « le capital est employé à payer les salaires de ses ouvriers, que la majeure « partie du bien du cordonnier est un capital circulant. » (*Des principes de l'économie politique et de l'impôt.*)

Plus loin, d'ailleurs, Ricardo ajoute qu'il est très difficile d'établir strictement la limite qui distingue le capital fixe du capital circulant.

(1) *Théorie et application de l'impôt sur le capital*, par Menier, manufacturier, 1874.

« En frappant le revenu, en frappant la circulation, vous imitez le mécanicien « qui chaufferait sa machine à toute vapeur et serrerait les freins. Que faites-« vous encore en frappant la richesse en formation ? Vous tuez la couveuse. Je « préfère, moi, ne prendre qu'un des poulets de la couvée...

« Je prétends que les impôts actuels arrêtent l'épargne en la frappant au « moment où elle se forme. Pour la frapper, je veux attendre qu'elle soit for-« mée... » (Discours de M. Menier en faveur de l'impôt sur le capital, séance de la Société d'économie politique du 5 mars 1875.)

fortune acquise et consolidée, qui peuvent impunément supporter ses coups : tout au plus risque-t-il de troubler une jouissance oisive. « L'impôt sur le capital, dit-on, est exclusive-« ment un impôt sur les possesseurs ; point de capital, point d'im-« pôt; qui ne possède rien, ne paye rien; qui possède peu, paye « peu; qui possède beaucoup, paye beaucoup. »

Ces idées mériteraient de plus longues citations en raison de l'importance que leur attribuent les promoteurs du système.

Mais, dès le premier aperçu, se révèle le point faible de l'argumentation. Quel singulier moyen, en effet, d'engager les capitaux à circuler que de leur montrer, au bout du chemin, la perspective d'une pénalité sous forme d'impôt! Comment espérer voir la richesse en formation tendre à se consolider si, d'ores et déjà, on la prévient qu'une lourde taxe l'attend dès qu'elle y aura réussi?

« Votre prétendu stimulant, dit Rossi, n'est qu'un retard à l'ac-« croissement du capital et, par là, à l'accroissement de la pro-« duction. » Si jamais, en effet, les projets dont il s'agit recevaient une exécution pratique, la richesse en formation, loin de se trouver favorisée, verrait son essor paralysé; l'épargne, directement atteinte, subirait fatalement une irrémédiable dépression (1).

Cette dernière conséquence est vainement contestée par les partisans de l'impôt sur le capital, qui se défendent de vouloir, en aucune façon, déprimer l'épargne, qui répudient toute idée d'amoindrir le capital national. Amoindrir le capital national, disent-ils, ce serait tuer la poule aux œufs d'or! Rien ne s'éloigne plus de leur pensée! Ils ne visent le capital que pour toucher plus sûrement le revenu, laissant celui-ci se développer, progresser, grossir en sécurité, jusqu'à ce que, transformé en capital fixe, le moment semble favorable pour le saisir à point. C'est une ruse de guerre, un détour habile, dont le but est d'amener, en fin de compte, l'impôt à son véritable objet, le revenu.

Malheureusement, chemin faisant, l'épargne exposée, en première ligne, aux atteintes du fisc subira des dommages que les

(1) « L'impôt du capital, c'est la peine imposée à l'épargne et à la prévoyance. « Il agirait au rebours du véritable intérêt social. » (Wolowski, Discours à la Société d'économie politique, 5 mars 1875.)

répercussions de l'incidence ne parviendront sans doute pas à réparer. Dès lors, la plus précieuse réserve des richesses du pays, celle qui sert incessamment à reproduire toutes les autres, risque de se trouver appauvrie à sa source même.

Enfin, dit-on, en dernier lieu, l'impôt sur le capital a l'avantage de frapper certaines valeurs que l'impôt sur le revenu est impuissant à saisir. Toutes les richesses non productives de revenu, en effet, n'offrent, — leur titre l'indique suffisamment, — aucune prise à l'impôt sur le revenu. Si l'impôt sur le capital n'était pas là, elles jouiraient d'une exemption injustifiée. Voilà la meilleure raison parmi les trois jusqu'à présent citées.

Quelles sont ces richesses dépourvues de revenu, monopole exclusif de l'impôt sur le capital? On ne saurait découvrir que les suivantes : 1° les meubles, objets d'art, bijoux, statues, collections, tableaux, etc.; 2° les jardins, parcs, pièces d'eau et terrains d'agrément; 3° les terrains nus conservés par spéculation. En dehors de ces trois catégories de valeurs, aucune autre ne tombe exclusivement, faute de revenu, sous le coup de l'impôt sur le capital.

Lors donc qu'on a parlé des somptueux mobiliers, des galeries de tableaux de maîtres, des collections précieuses (1), des parcs

(1) Mentionnons ici l'opinion exprimée par Maurice Block, au cours d'une analyse de l'article de M. Jastrow dans les *Annales de l'Economie politique* de Iéna : « Faut-il imposer les collections artistiques, les tableaux, les livres? Sans « nous arrêter aux difficultés de l'évaluation —, et ceux qui observent les faits « savent combien elles sont grandes, — nous demanderons s'il n'y a pas là de « dans un injustifiable double emploi. M. X... a 100.000 francs de rente et paye « là-dessus le montant proportionnel d'impôts sur le revenu. Le voilà libre « d'employer le restant comme il l'entend. S'il le mange, boit, joue et qu'il ne « reste rien à la fin de l'année, tout est pour le mieux, aucune difficulté ne « s'élève entre M. X... et le fisc. Mais ce contribuable est amateur de tableaux, « il en achète, mettons pour 20.000 M. par an, ce qui fait marcher les arts, et « l'on imposerait à chaque tableau un impôt annuel! » (*Revue des principales publications économiques à l'étranger*, par Maurice Block. *Journal des Economistes*, octobre 1892.)

L'opinion de Maurice Block mérite toujours d'être citée, surtout dans le cas présent, où elle semble favorable à notre thèse. Cependant, si l'imposition des collections artistiques et des galeries de tableaux était possible, nous n'irions pas jusqu'à la combattre par des objections préjudicielles, préférant nous en tenir à l'argument par lequel le savant économiste montre, avec beaucoup d'ex-

grandioses, des chasses princières, apanages des grandes fortunes, enfin, des terrains à bâtir que d'avides spéculateurs refusent de vendre dans l'espoir d'une plus-value d'avenir, on a tout dit au sujet du monopole de l'impôt sur le capital. Son domaine exclusif ne va pas au delà.

Les richesses qui viennent d'être énumérées occupent-elles une place assez importante dans l'ensemble des richesses sociales pour justifier la transformation radicale que rêvent les promoteurs de l'impôt sur le capital? L'impôt sur le revenu, d'un autre côté, ne parvient-il pas, dans une certaine mesure, grâce aux détours de son incidence, à taxer ces valeurs exceptionnelles?

Tout au plus, en conséquence, conviendrait-il de suivre l'exemple de quelques pays tels que la Prusse et les cantons suisses, qui juxtaposent l'impôt sur le capital à l'impôt sur le revenu, afin de saisir, à coup sûr, par le moyen de l'un ou de l'autre, toutes les richesses sans exception. La combinaison méritera d'être discutée dans un chapitre spécial (1), sans qu'il paraisse nécessaire de s'y arrêter ici, puisque les partisans de l'impôt unique sur le capital se déclarent ouvertement ennemis de l'impôt sur le revenu, avec lequel ils refusent toute association.

D'ailleurs, si l'impôt sur le revenu omet de taxer les valeurs dépourvues de revenu, l'impôt sur le capital ignore inversement les valeurs dépourvues de capital. Grave lacune, à son tour, puisqu'elle embrasse la masse considérable des bénéfices provenant du travail! Lacune d'autant plus grave que certains réformateurs radicaux s'en font gloire et déclarent ouvertement que le meilleur titre de l'impôt sur le capital à notre admiration consiste précisément dans cette exemption accordée aux gains et profits personnels. Par là, disent-ils, la taxe devient vraiment démocratique, frappant seulement celui qui possède, et non pas celui qui n'a que ses bras pour vivre, épargnant la subsistance du peuple,

périence, que ces sortes d'impôts rencontrent dans la pratique d'insurmontables difficultés d'exécution.

(1) Le chapitre XIV est consacré aux impôts mixtes sur le capital et le revenu.

pour s'attaquer aux réserves accumulées par les adorateurs du dieu Capital. « En attendant l'expropriation de la classe capita- « liste au profit de la nation égalitairement reconstituée », l'impôt sur le capital accomplira son œuvre socialiste de nivellement (1). Voilà qui achève de découvrir les véritables causes de la préférence que le parti lui accorde.

§ 2. — *Difficultés et dangers d'application de l'impôt sur le capital. — Exemples historiques. — Projets parlementaires.*

Restent les moyens d'exécution. Comment, en effet, procéder à l'évaluation des capitaux imposables? Déjà les revenus ne se laissent pas aisément découvrir. Cependant, pour ceux-ci, deux faits périodiques permettent à la rigueur de suivre leur trace : l'encaissement aux échéances des coupons, loyers, rentes, intérêts, traitements, salaires, redevances, etc., et le montant annuel des dépenses alimentées par lesdits revenus. Pour les capitaux, aucun indice analogue n'existe. En dehors des incidents exceptionnels de succession, partage, liquidation, les capitaux demeurent cachés à tous les yeux. Tout au plus, peut-on déduire approximativement leur chiffre en multipliant par un taux arbitraire soit les revenus, soit les dépenses (2). Mais alors c'est retomber dans les procédés mêmes applicables aux revenus, par un détour qui en affaiblit les résultats (3).

(1) Voir spécialement parmi les projets modernes dans cet ordre d'idées ceux de M. Vaillant (conseil municipal de Paris, 17 décembre 1890) et de M. Planteau, député (séance du 22 mars 1888).

(2) « Dans la plupart des cas, la valeur du capital est quelque chose de varia- « ble, d'hypothétique, qui ne s'obtient absolument que d'après l'importance du « revenu que ce capital donne. Quand on veut acheter une terre, que demande- « t-on? C'est le revenu net de cette terre. Que M. Menier regarde la dernière « page des journaux, il verra que, pour toutes ventes de maisons, l'élément du « prix, l'indice qu'on met en avant, c'est le revenu net de la maison. On « ne peut avoir une idée de la valeur des neuf dixièmes des capitaux qu'en « sachant au préalable quel est le revenu qu'ils donnent. » (Discours de M. Paul Leroy-Beaulieu, Société d'Economie politique, 5 mars 1875.)

(3) « Quelles que soient les erreurs inévitables dans l'estimation et l'imposition « des revenus, elles seraient, à coup sûr, dépassées par celles qui seraient com- « mises dans tout essai d'estimation et d'imposition du capital. » (Mac-Culloch, *Sur la taxation.*)

On ne réussit, en somme, à saisir les capitaux dans leur véritable consistance qu'au moyen d'inquisitions directes, de recherches personnelles, d'une sorte d'exercice que tout le monde redoute avec raison.

Nous voudrions en vain appuyer ces assertions de preuves tirées d'exemples historiques ou contemporains ; on sait déjà que l'impôt sur le capital n'a fonctionné à titre unique dans aucun grand pays. C'est, accolé à d'autres taxes, spécialement aux taxes sur les revenus, qu'il se rencontre à Florence au xve siècle, en Prusse et aux États-Unis actuellement. Alors, n'étant plus universel, n'atteignant que certains capitaux choisis avec discernement parmi les mieux susceptibles d'un recensement exact, il ne saurait fournir l'enseignement que nous recherchons ici (1).

A défaut d'exemples tirés de la pratique effective, nous pouvons au moins constater que les auteurs de projets d'impôt sur le capital préconisé à titre unique ou prééminent, malgré le libre champ laissé à leur imagination, ne proposent aucune combinaison même en apparence acceptable. Tous semblent se récuser dès qu'il s'agit de passer de la théorie à l'application.

Tel se contente de renvoyer à un règlement ultérieur d'administration publique le soin d'indiquer le mode d'évaluation du capital des propriétés immobilières, disant simplement que les valeurs mobilières seront estimées, soit d'après les cours de la Bourse, soit d'après un barême proportionnel au loyer d'habitation, soit d'après la déclaration des propriétaires et détenteurs (2).

Tel autre ne trouve rien de mieux que de confier à une commission de 33 membres le soin de régler plus tard l'exécution des réformes, dont il se borne, pour le moment, à tracer le plan en trois lignes dans un seul article de projet de loi (3).

(1) Voir le chapitre XIV consacré aux impôts mixtes sur le capital et le revenu et le chapitre XVIII relatif aux droits sur les successions.

(2) Proposition de loi établissant l'impôt sur le capital, présentée par MM. Linard, de Mahy, Edouard Lockroy, etc..., députés, 18 janvier 1890.

(3) « Art. 1er. — Le budget de 1892 et années suivantes sera fixé sur l'esti-« mation des valeurs mobilières et immobilières et proportionnellement à ce « que chacun possède.

Tel autre crée une taxe de 5 p. 100 sur la valeur vénale des immeubles et meubles meublants, bijoux et objets d'art appartenant aux particuliers, sans dire un seul mot des procédés d'application que comportent ces innovations radicales (1).

Un quatrième croit qu'il suffit de prescrire « tous les cinq ans, « le 1er juillet au plus tard, à tous les conseils municipaux de « France de faire connaître au gouvernement par les préfets l'a- « voir immobilier de chaque propriétaire ou habitant de la com- « mune ». Les fortunes mobilières seront déclarées *spontanément* tous les ans, à partir du 1er avril, sur des registres ouverts à cet effet chez les percepteurs. « Il ne sera fait aucune recherche pour « découvrir les dissimulations qui pourront avoir lieu de la part « des imposables. » Ici, au moins, on ne saurait arguer qu'il y a inquisition (2).

Enfin, pour n'en pas citer davantage, un dernier projet remet aux mains des conseils municipaux l'évaluation, à peu près sans contrôle, sauf celui du conseil général, des fortunes mobilières et immobilières imposables (3). Il pousse la confiance dans cette procédure élémentaire jusqu'à interdire, par un article spécial, aux propriétaires le droit de vendre, céder ou échanger leurs immeubles pour un prix supérieur au chiffre de l'estimation officielle.

La question d'exécution devient, on le voit, l'écueil des projets d'impôt sur le capital, écueil que leurs auteurs s'efforcent en vain d'esquiver.

« Art. 2. — Une commission de 33 membres sera nommée pour procéder au « travail nécessaire à l'application de l'article 1er. »

(Proposition de loi tendant à fixer le budget de 1892 et des années suivantes sur l'estimation des valeurs mobilières et immobilières proportionnellement à ce que chacun possède, présentée par MM. Alfred Leconte, Gillot, etc. (32 noms), députés, 24 juillet 1890.)

(1) Proposition de loi relative à la réforme de l'impôt présentée par MM. Fernand Rabier, etc. (4 noms), députés, 7 novembre 1890.

(2) Proposition de loi ayant pour objet de transformer tout notre système d'impôt, de façon que l'intérêt du plus grand nombre se trouve plus équitablement observé, présenté par M. Laroche-Joubert, député, 11 avril 1881.

(3) Proposition de loi ayant pour objet la réforme des impôts, présentée par M. Planteau, député, 22 mars 1888.

Voir à son sujet le rapport de la commission d'initiative concluant au rejet de la proposition, par M. Charles Chevalier, député, 30 octobre 1888.

§ 3. — *Avantages inverses de l'impôt sur le revenu.*

D'un autre côté, les avantages de l'impôt sur le revenu, comme l'exposé précédent le fait déjà pressentir, sont les trois suivants : 1° l'impôt assis directement sur le revenu ne frappe que des valeurs certaines et actuelles ; 2° il atteint les bénéfices provenant du travail personnel de l'homme ; 3° il est seul susceptible d'une application pratique.

Les revenus, par le seul fait qu'ils existent, représentent une richesse active, actuelle et certaine. Les capitaux, sans doute, représentent, eux aussi, une richesse ; mais, dans beaucoup de cas, cette richesse est inerte, oisive, dormante, coûteuse même, comme les usines en chômage, les maisons sans locataires, les chemins de fer sans voyageurs, les magasins sans clientèle, les terres incultes, etc. L'impôt frapperait à faux ces non-valeurs. Tandis que les mêmes établissements, usines, chemins de fer, magasins, terres, etc., dès qu'ils témoignent par leur revenu d'une exploitation fructueuse, tombent justement sous les coups du fisc.

Sans doute, il faut distinguer les revenus nets des revenus bruts comme le recommande instamment M. de Foville (1). Mais l'impôt qui réussit à pénétrer jusqu'au revenu net, à saisir le bénéfice définitif, disponible, toutes charges déduites, devient véritablement irréprochable.

En second lieu, avons-nous dit, l'impôt sur le revenu a le mérite d'atteindre non seulement les produits des capitaux et les fruits de la terre, mais aussi les gains et profits que l'homme retire de son travail personnel. Ces gains et profits sont considérables. Leur nomenclature détaillée comprend, en effet, les salaires des ouvriers, les gages des employés, les traitements des fonctionnaires, les pensions de retraites, les émoluments des chefs, directeurs, agents, commissionnaires et intermédiaires de toute nature, les bénéfices industriels et commerciaux en dehors de la

(1) Lire *la Justice dans l'impôt*, par M. de Foville. Revue politique et parlementaire du 10 avril 1902.

rémunération du fonds social, les gains annuels des artistes, peintres, sculpteurs, chanteurs, avocats, écrivains, professeurs, inventeurs, etc. Tous ces revenus du travail personnel de l'homme composent une partie d'autant plus étendue de la richesse sociale que la civilisation féconde davantage l'activité individuelle.

Sans doute, lorsque les salaires de l'ouvrier suffisent à peine à assurer son existence matérielle, tout impôt sur le revenu bien ordonné doit les épargner. C'est ce que font, d'ailleurs, la plupart d'entre eux. Mais, en dehors de cette classe de salariés susceptible d'être respectée, quelle masse d'autres émoluments dont aucune considération d'équité ne justifie plus l'exemption, bénéfices des avocats, des médecins, des artistes, des inventeurs, des fonctionnaires, des chefs d'industrie, des employés, etc. (1). Un discours du Chancelier de l'Échiquier, analysant les statistiques de l'*income-tax*, montre, d'une manière topique, la somme immense de richesses représentée par ces produits de l'activité individuelle : « Je ne veux pas commettre d'indiscrétion, disait M. Goschen, « mais il y a dans les statistiques des revenus commerciaux des « choses bien curieuses. Une place énorme y est tenue par des « gens qui ne font guère parler d'eux. Croiriez-vous que l'indus- « trie cotonnière, filature et tissage, ne donne pas à ceux qui l'ex- « ploitent une somme de bénéfices égale à celle des seules profes- « sions médicales! Croiriez-vous que les propriétaires de nos « charbonnages, quelle qu'en soit la richesse, gagnent moins d'ar- « gent que nos hommes de loi? (*On rit.*) L'avocat, le médecin, « dans leur cabinet, occupent moins de monde que l'industriel « qui a mille ouvriers à conduire, mais la cédule D n'y perd rien... « Les salaires des employés de toutes sortes forment aussi un « total énorme, invraisemblable. Il y en a 350.000 qui payent l'*in-* « *come-tax*, et ils gagnent ensemble 1.250.000.000 francs (2) ! »

Pour quel motif laisser de côté ces honoraires de médecins qui

(1) « Le médecin, l'avocat, la chanteuse, qui gagnent 100.000 francs par an, « ne payeraient donc pas, puisque vous ne considérez pas le gosier de la chan- « teuse, le cerveau du médecin, les poumons de l'avocat comme un capital? » (Proudhon, *Théorie de l'impôt.*)

(2) Discours du Chancelier de l'Échiquier sur le budget de 1892-1893, 11 avril 1892.

dépassent les bénéfices annuels de l'industrie cotonnière, ces épices des hommes de loi supérieures aux produits des mines, ces 1.250 millions de traitements et d'émoluments dont beaucoup sont considérables ?

Si donc l'impôt sur le capital a le monopole de l'imposition de certaines valeurs, par contre-partie, il laisse échapper un beaucoup plus grand nombre d'autres valeurs, infiniment plus importantes, de sorte que le fisc se trouverait très gravement lésé par le fait de son règne unique (1).

Enfin la grande majorité des évaluations (sauf pour les titres cotés à la Bourse) a lieu en revenu et non en capital. Le revenu seul, en effet, est généralement connu. S'agit-il, par exemple, de vendre une maison, un fonds de commerce, une exploitation industrielle, un domaine rural, l'affiche indiquera exactement, à un centime près, le revenu brut des dernières années, avec déduction des charges, afin de préciser le revenu net. Quant au capital, le feu des enchères se chargera de le déterminer, toujours d'une manière aléatoire et discutable, malgré le coup de marteau, car mille circonstances diverses auront influé sur le résultat de l'adjudication. Ce point de vue sera complété au chapitre XIV.

Telles sont les raisons qui motivent la prédominance de l'impôt sur le revenu, d'une manière générale, sans arrêter encore notre choix entre ses formes multiples.

Cette conclusion concorde avec la première maxime d'Adam Smith, qui désigne le revenu comme base de l'impôt.

(1) « La différence fondamentale, dit M. de Parieu, entre l'impôt sur le capi-« tal et l'impôt sur le revenu consiste dans cette circonstance que le premier de « ces impôts atteint des valeurs improductives épargnées par le second, et épar-« gne des revenus produits sans capital, qui sont, au contraire, atteints par le « premier. » (*Traité des impôts.*)

CHAPITRE VI

IMPÔT UNIFORME DE CAPITATION

Après l'impôt unique intervient, dans l'ordre des conceptions irréalisables, l'impôt uniforme, c'est-à-dire la capitation égale pour tous, établie par tête, sans tenir compte des facultés individuelles.

§ 1. — *La capitation absolue n'existe dans aucun pays. Théorie de Proudhon.*

Sous cette forme absolue, la capitation ne se rencontre guère que chez les peuplades primitives dont tous les membres sont égaux. M. de Parieu, dans son *Traité des impôts*, cite, parmi les pays où semble avoir régné la capitation intégrale, la Perse antique, la Chine avant l'avènement de la dynastie actuelle, la Grèce à l'époque du *Voyage du jeune Anacharsis*, etc. « La « capitation, ajoute-t-il, conçue sous cette forme, appartient à « l'enfance du système des contributions. »

En effet, aussitôt qu'apparaissent les premiers rudiments de la civilisation, de telles inégalités troublent les situations individuelles que l'impôt uniforme par tête devient ouvertement injuste et ne peut continuer de subsister. A plus forte raison, dans les sociétés modernes, personne ne saurait plus songer à frapper d'une même taxe l'opulence et la misère.

Cependant les théoriciens qui rêvent précisément de bouleverser les sociétés modernes et de ramener les hommes à l'égalité primitive entrevoient corrélativement la capitation comme l'impôt de l'avenir. A ce point de vue, Proudhon s'en est fait le défenseur

attitré. « La taxe, dit-il, n'est pas répartie en raison de la force, de « la taille, ni du talent ; elle ne saurait donc l'être davantage en « raison de la propriété. » Chacun est égal à son voisin, chacun vaut autant que tout autre ; la logique n'admet pas de différences entre les citoyens d'une même nation : plus de riches, ni de pauvres ; plus de propriété. « La propriété est impossible parce qu'elle « est la négation de l'égalité. » Une fois toutes les fortunes nivelées par la suppression de la propriété, l'égalité des charges fiscales individuelles devient la conséquence logique de cette grande réforme sociale (1). On voit à quelles sortes de théories se rattache aujourd'hui la capitation érigée en système général.

Il est vrai que, dans un autre ouvrage plus spécialement consacré à l'impôt, Proudhon se charge lui-même de réfuter ses propres sophismes (2) : « Il s'agit, conclut-il alors, de faire contribuer « les citoyens, non seulement par tête, — la capitation ne pouvant « être seule employée que dans le cas d'une excessive réduction « d'impôt, — mais chacun selon ses facultés, ainsi que nous l'a- « vons fait voir (3). »

Nous en aurions donc fini avec la capitation, si nous ne profitions de l'occasion pour étudier la forme qu'elle revêt subsidiairement en vue de faire contribuer tous les citoyens aux charges de la chose publique. Les budgets contemporains, sous cet aspect, la montrent soit avec un tarif gradué, soit avec un tarif fixe.

(1) Proudhon, *Contradictions économiques*.

(2) Proudhon soutient successivement toutes les thèses avec un rare talent. Baudrillart appréciait ainsi ses procédés de discussion : « Nulle devise n'est « moins justifiée que celle qu'il met en tête de son ouvrage : *Destruam et ædifi-* « *cabo*. Ce livre ressemble véritablement à un champ de carnage. Le pour y « détruit le contre et le contre y détruit le pour. On est étonné, étourdi, décon- « certé. La pensée a besoin de se ressaisir elle-même après une telle lecture. » (*Revue des Deux Mondes*, 1er février 1873.)

Rien d'étonnant, dès lors, de constater ses contradictions dans le cours de deux ouvrages successifs, puisqu'il se contredit souvent dans le même chapitre d'un même ouvrage. On l'a bien vu au cours de la discussion sur les opérations de bourse, où chaque orateur a pu citer, à l'appui de sa thèse, un passage du *Manuel du spéculateur à la Bourse*, au point qu'un membre a fini par demander qu'on s'abstînt désormais de s'y référer (23 février 1893).

(3) *Théorie de l'impôt*.

§ 2. — *Capitation graduée en Russie, en France sous l'ancien régime, en Prusse, au Tonkin, en Algérie.*

La capitation à tarif gradué existait particulièrement autrefois en Russie et en France.

Établie en Russie sous Pierre le Grand, en 1722, et pesant lourdement, à ses débuts, sur les familles nombreuses, elle comportait un tarif pour les paysans, un autre pour les ouvriers libres, un troisième pour la bourgeoisie. La noblesse, le clergé et les marchands en étaient exempts. Bientôt cependant l'élément de la valeur des terres vint corriger en partie l'inégalité de la stricte répartition par tête. Puis, chaque commune, autorisée à distribuer elle-même entre ses membres le contingent qui lui était assigné, pourvu que le montant total en fût versé au Trésor, s'efforça d'introduire quelque proportionnalité dans cette distribution intérieure. Cependant, depuis l'abolition du servage, en 1861, le gouvernement recherchait les moyens de faire disparaître ces vestiges d'un autre âge. Une loi du 18 mai 1882 commença par renoncer aux 56 millions de roubles du produit de la taxe, en échelonnant le dégrèvement sur plusieurs exercices, jusqu'à ce que la loi du 28 mai 1885 rayât enfin d'une manière complète la capitation de la liste des impôts à dater du 1er janvier 1887.

En France, la capitation, créée à la fin du règne de Louis XIV par l'édit du 18 janvier 1695, graduait ses tarifs d'après 22 classes établies suivant l'échelle des positions sociales. Dans la première classe figurait M. le Dauphin, seul de son espèce, pour 2.000 livres. Puis, différents dignitaires dans la seconde classe pour 1.500 livres, et ainsi de suite, jusqu'à la dernière catégorie composée des *gens du commun des campagnes* pour 20 sols.

On observait très justement alors que « l'identité des mêmes « états, qualités et fonctions n'entraîne pas l'égalité des fortunes « et des facultés. Ainsi, une opération appuyée sur une pareille « base s'écarte nécessairement des vues de justice et d'égalité que « l'on doit se proposer ».

Supprimée à la fin du dix-septième siècle et reconstituée le

12 mars 1701, la capitation perdit, en fait, à partir de cette époque, son ancien caractère, non pas que le nouveau texte différât beaucoup de l'ancien dans ses dispositions essentielles, mais parce que des autorisations successives attribuèrent aux divers corps de l'État et aux divers corps de métiers la faculté de répartir, eux-mêmes, d'après les facultés apparentes de leurs membres, le contingent désormais assigné en bloc. Il y eut ainsi la capitation de la Cour, celle des troupes, des financiers, du Parlement de Paris et des cours supérieures, du Châtelet et des juridictions subalternes, des arts et métiers, etc., etc. En outre, l'imposition des paysans fut transformée en centimes additionnels à la taille, sous le nom de *capitation taillable*. La stricte égalité originelle sombrait, en même temps, sous les coups plus destructifs encore des exemptions et des privilèges.

En Prusse, le *klassensteuer*, jusqu'à sa refonte générale effectuée en vertu de la loi du 24 juin 1891, revêtit également la forme de capitation graduée. Son tarif, établi par classe de revenus, suivant dix catégories échelonnées depuis 1.125 jusqu'à 3.750 fr., frappait chacune d'elles d'une cote fixe déterminée, 11 fr. 25 pour la première, 15 fr. pour la seconde, 22 fr. 50 pour la troisième, etc., 90 fr. pour la dixième.

Des cas plus actuels de capitation graduée se rencontrent dans certains pays coloniaux qui l'emploient à titre d'arme de guerre contre les étrangers séjournant sur leur territoire. Ainsi, dans l'Annam et le Tonkin, une capitation spéciale frappe les Asiatiques étrangers, c'est-à-dire les Chinois, divisés en quatre classes, suivant leur fortune. La première classe paye 200 fr., la seconde 100 fr., la troisième et la quatrième 40 et 30 fr. (1).

En Algérie, un arrêté de 1857, rendu à la suite d'une expédition militaire et confirmé en 1882 et 1886, créa pour les Arabes de la grande Kabylie une capitation réglée d'après les bases assez arbitraires que décrit le tarif suivant :

(1) Ces sortes de taxes vont souvent contre leur but. Ainsi, le gouverneur du Sénégal constatait que l'élévation inconsidérée de l'impôt personnel, porté de 1 fr. 50 à 3 francs, avait, à son grand regret, provoqué l'émigration des indigènes de la banlieue de Saint-Louis, lesquels rendent de grands services à la colonisation en formant trait d'union entre le désert et la ville. En vain s'em-

Indigents.....	rien
Individus ayant des ressources médiocres.	5 fr.
— — une fortune moyenne.....	10
— — une réelle aisance.....	15
Gens riches.....	50
Gens très riches.....	100

Cet arrêté a motivé de vives protestations et des interpellations au parlement (1).

§ 3. — *Capitation fixe. Impôt personnel en France.*

Le seul exemple contemporain de capitation fixe susceptible d'être cité se trouve en France (2), ce qui peut étonner et même inquiéter au premier abord. Mais cette capitation fixe, malgré son nom, y fonctionne d'une manière assez anodine (3), grâce aux précautions et aux atténuations dont sa mise en pratique est entourée.

Il s'agit de l'impôt créé par la loi du 13 janvier 1791, sous le nom d'*impôt personnel*, équivalent à la valeur de trois journées de travail, « dû par chaque habitant français et par chaque étran-

pressa-t-on de lancer à leur poursuite des chefs choisis avec discernement, chargés de leur apporter la « bonne parole ». Cette bonne parole n'eut d'effet que quand elle comporta la promesse du retrait des malencontreux droits de capitation.

(1) Spécialement à l'époque des grandes discussions dont le système des impôts arabes fut l'objet au Sénat, en février et mars 1891.

(2) En Belgique il existe aussi une *contribution personnelle*. Mais, parmi les cinq éléments fiscaux compris sous son nom, aucun ne represente une capitation. Ce sont des droits proportionnels à la valeur locative, au mobilier, au nombre de domestiques, aux attelages, etc.

(3) Le ministre des finances a même affirmé, au cours d'une discussion à la Chambre des députés, que l'impôt personnel n'était pas chez nous un impôt de capitation. En principe, cependant, il est bien tel. La pratique seulement lui attribue la plus grande somme de proportionnalité possible. Faute de cette distinction, on n'est pas parvenu à s'entendre et l'orateur, que le ministre des finances interrompait par son affirmation, s'est écrié : « Comment pouvez-vous dire, « monsieur le Ministre, que l'impôt personnel n'est pas un impôt de capitation! « C'est la première fois que j'entends soutenir cette thèse, et il n'est pas un auteur « qui ne déclare que c'est bien un impôt de capitation... Si vous pouvez me « démontrer qu'un impôt, qui est le même pour tous les citoyens, qu'un impôt « qui consiste dans la représentation uniforme de la valeur de trois journees « de travail, n'est pas un impôt de capitation, il ne me reste plus qu'à quitter « la tribune. » (Séance du 10 juillet 1891.)

« ger de tout sexe jouissant de ses droits et non réputé indigent ».

C'est bien là la constitution théorique d'un impôt de capitation, sans aucun doute. Mais en considérant le fonctionnement effectif de l'impôt personnel, au lieu du texte strict de sa législation, la fixité de son tarif s'émousse singulièrement. Associé à l'impôt mobilier, en effet, il devient presque proportionnel (1).

D'abord, les conseils municipaux peuvent, à leur discrétion, éliminer tous les indigents de la cote personnelle et reporter la charge de leur taxation sur les cotes mobilières. Puis, dans les grandes villes, la totalité du contingent personnel est supprimée et prélevée sur les produits de l'octroi. Enfin, le taux de la taxe demeure toujours extrêmement modéré, puisqu'il ne dépasse pas le prix de trois journées de travail, dont l'estimation est laissée à l'appréciation des conseils généraux dans la limite de 1.50 à 0.50 par journée. Chaque fois donc qu'un conseil départemental juge à propos de voter le minimum, le tarif de l'impôt personnel s'abaisse à 1 fr. 50 en total (2).

La capitation, on le voit, atténue tellement ses rigueurs dans les pays où elle subsiste encore que la science fiscale n'aurait plus à s'en préoccuper (3), n'était son titre toujours inquiétant.

(1) Le rapporteur général, dans cette même discussion du 10 juillet 1891, exposait ainsi les avantages de proportionnalité résultant de la réunion des deux impôts personnel et mobilier : « Quelle est la verité ? C'est que, comme vous « l'avez dit vous-même, la taxe personnelle est *bloquée*, — c'est votre expres- « sion — avec la contribution mobilière; et que cette réunion des deux taxes « forme un tout unique, parfaitement gradué, qui permet, après avoir exempté « de tout impôt les indigents, de n'assujettir les contribuables peu aisés qu'à ce « minimum de perception qui est la taxe personnelle. Pour les autres contri- « buables, la taxe est graduée par le fait même de la jonction de la contribu- « tion personnelle et de la contribution mobilière. Voilà pourquoi il n'est pas « exact de dire que la taxe personnelle est un impôt de capitation. »

(2) En résumé, les temperaments apportes à la rigueur thécrique de l'impôt personnel sont les suivants :

1° Latitude laissée aux conseils municipaux d'exempter tous les indigents;

2° Faculté de prélever la taxe personnelle sur les produits de l'octroi et de la supprimer ainsi dans les villes;

3° Latitude laissee aux conseils généraux d'abaisser le prix de la journée de travail jusqu'à 0.50 ;

4° Modicite, en tous cas, du tarif de la taxe personnelle qui ne peut jamais osciller qu'entre 1.50 et 4.50, sans adjonction de centimes additionnels.

(3) On pourrait dire, en effet, que les 17.500.000 fr. representant, au sein des trois milliards du budget français, la part propre à l'impôt personnel sont susceptibles d'y passer inaperçus.

§ 4. — *La capitation considérée comme minimum d'imposition électorale sous la Révolution et de nos jours.*

Cependant, voici que la civilisation, à son apogée, remet en honneur, dans l'intérêt du suffrage universel, la contribution uniforme considérée d'abord comme l'apanage des peuplades primitives au début des sociétés.

La doctrine du minimum d'imposition exigible de tout *citoyen actif* prend naissance avec la loi de 1791, qui créa l'impôt personnel en France. La dite loi du 13 janvier 1791 s'exprime, en effet, ainsi : « Art. 11 : La partie de la contribution qui sera établie à « raison des *facultés équivalentes à celles qui peuvent donner « le titre de citoyen actif* sera fixée à la valeur de trois jour- « née de travail, dont le taux sera proposé pour chaque district « par la municipalité de son territoire et par arrêté pour chaque « département. »

Déjà son rapporteur avait dit :

« Il nous a paru que le titre précieux de citoyen actif, en rappe- « lant aux Français les avantages de leur Constitution, devait leur « rappeler leurs obligations, et nous avons cru entrer dans les « vues de la Constitution de faire payer à chacun des citoyens « actifs une contribution directe qui prévienne toute difficulté sur « leur qualité. » (Rapport de Defermon, du 19 octobre 1790.) (1).

La Constitution du 14 septembre 1791 inscrivit, en conséquence, parmi les conditions nécessaires pour obtenir le titre de citoyen électeur et éligible aux assemblées primaires, la suivante : « Payer dans un lieu quelconque du royaume une contribution « directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail « et en représenter la quittance. » (Art. 1er de la section II.) (2).

(1) Dès le 22 décembre 1789, d'ailleurs, une loi déterminait que la qualité de citoyen actif ne s'acquerrait qu'à la condition de payer une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail.

(2) D'après les commentateurs de la constitution de 1791, cette condition de payement d'une contribution egale au moins à la valeur de trois journées de travail, n'infirmait, en aucune façon, le droit de tous les citoyens à l'électorat et à l'éligibilité. Tous les hommes, disaient-ils, sont bien réellement devenus

Robespierre combattit d'abord cette formule par les arguments suivants : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans « le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu « a donc le droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé, « et à l'administration de la chose publique qui est la sienne. Si- « non, il n'est pas vrai que tous les hommes sont égaux en droits, « que tout homme est citoyen.

« Si celui qui ne paie qu'une imposition équivalente à une jour- « née de travail a moins de droits que celui qui paie la valeur de « trois journées de travail, celui qui paie celle de dix journées a « donc plus de droits que celui dont l'imposition équivaut seule- « ment à la valeur de trois ! Dès lors, celui qui a cent mille livres « de rente a cent fois autant de droits que celui qui n'a que mille « livres de revenus ! Il résulte de tous vos décrets que chaque « citoyen a le droit de concourir à la loi, et, dès lors, celui d'être « électeur ou éligible sans distinction de fortune. » (Séance du jeudi 22 octobre 1789.)

Comme plus tard, en 1793, Robespierre développa la thèse contraire à la Convention, les deux faces de la question peuvent être étudiées dans le sein des œuvres complètes de l'orateur : « Si « vous décrétez, dit-il alors, surtout constitutionnellement, que « la misère excepte de l'honorable obligation de contribuer aux « besoins de la patrie, vous décréterez l'avilissement de la partie « la plus pure de la nation ; vous décréterez l'aristocratie de la ri- « chesse... et bientôt il s'établirait une classe de prolétaires, une « classe d'ilotes, et l'égalité et la liberté périraient pour jamais. « N'ôtez pas aux citoyens ce qui leur est le plus nécessaire : la « satisfaction de présenter à la République le denier de la veuve. « Bien loin d'écrire dans la Constitution une distinction odieuse,

égaux en vertu des nouveaux principes politiques. Mais il ne faut pas confondre le *droit* du citoyen actif avec l'*exercice de ce droit*.

L'aptitude à exercer un droit peut être assujettie à certaines conditions, subordonnée à certaines circonstances qui n'en laissent pas moins subsister le droit en lui-même dans son intégrité. Il serait donc injuste de prétendre qu'il existe actuellement une classe de sujets exclus de leurs droits politiques. Tout citoyen français, au contraire, avec quelques années de travail et d'économie, peut devenir habile à remplir toutes les fonctions publiques. (Voir le *Moniteur universel* du 29 mai 1791.)

« il faut, au contraire, y consacrer l'honorable obligation pour « tous les citoyens de payer les contributions. » (Séance du 17 « juin 1793.)

Conformément à ce nouvel avis de Robespierre, l'article 101 de l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 fut donc ainsi rédigé : « Nul « citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer « aux charges publiques (1). »

La Constitution de l'an III continua à exiger parmi les conditions nécessaires pour l'obtention du titre de citoyen français le payement d'« une contribution directe, foncière ou personnelle » (art. 8). Elle ajoutait : « Tout citoyen qui n'a pas été compris au « rôle des contributions directes a le droit de se présenter à l'ad- « ministration municipale de sa commune et de s'y inscrire pour « une contribution personnelle égale à la valeur locale de trois « journées de travail. » (Constitution du 5 fructidor an III, art. 304.) Peu de citoyens, sans doute, s'empressèrent de profiter de l'honorable faculté qui leur était offerte de devenir spontanément contribuables.

La Constitution de l'an VIII cependant cessa d'assigner à la capitation une place parmi les nouveaux *droits de l'homme*. Au contraire, la formule suivante prévalut définitivement : « Les Fran- « çais contribuent indistinctement, *dans la proportion de leur* « *fortune*, aux charges de l'État. » (Charte constitutionnelle du 14 juin 1814, art. 2 ; Charte constitutionnelle du 9 août 1830, art. 2.) D'ailleurs, à partir de la Restauration, le cens étant devenu un minimum d'imposition très supérieur à l'impôt personnel, celui-ci perdit tout caractère électoral ; il ne subsista plus qu'à titre de simple annexe de la contribution mobilière, même après que le suffrage universel eut été proclamé en 1848.

On aimerait, sans doute, à pouvoir déclarer que chaque citoyen, sans exception, en sa qualité d'obligé du corps social, doit verser son obole au trésor commun, que ceux-là seulement participeront au vote qui payeront leur part d'impôt, si minime soit-elle (2). Mais l'idée d'un impôt minimum universel frappant

(1) La Constitution du 24 juin 1793 ne soumettait cependant plus l'exercice des droits de citoyen actif à la condition du payement d'une contribution.

(2) Un ingénieux système de *taxe électorale*, — si de telles taxes pouvaient

même les personnes dénuées de toute ressource apparaît immédiatement comme injuste et irréalisable (1). Au point de vue électoral, en outre, sa constitutionnalité même serait discutable (2). Puis, à quel taux le fixer qui ne soit arbitraire? La valeur de trois journées de travail n'a rien d'absolu. Pourquoi pas deux, pourquoi pas une, demandait très justement Robespierre dans son premier discours? Pourquoi pas beaucoup plus, au contraire, demandent inversement les partisans du *cens ?*

Le principe de la proportionnalité seul, demeurant à l'abri de ces équivoques, satisfait au sentiment de justice sur lequel repose la première maxime d'Adam Smith (3). L'impôt ne doit pas plus comporter de *minimum* que de *maximum*, il ne doit pas plus être fixe que progressif; il doit simplement s'efforcer toujours de devenir et de demeurer proportionnel.

Ce sont là des vérités qu'il faut conserver intactes.

être légitimement établies, — consisterait à demander annuellement à chaque électeur une contribution proportionnelle au total des dépenses des budgets, représentant, par exemple, leur *milliardième*. De cette façon, tous ceux qui, directement ou indirectement, par leurs représentants, deviennent responsables de l'aménagement des charges publiques, en ressentiraient personnellement le poids et se trouveraient dûment prévenus de leur progression. Une telle contribution n'eût pas dépassé 1 fr. 80 ou 1 fr. 90, il y a trente-cinq ans. Aujourd'hui, elle s'élèverait à 3 fr. 30 ou 3 fr. 40 par électeur, pour atteindre peut-être bientôt 3 fr. 50.

(1) Cette idée fut combattue par Mirabeau dans des termes qui méritent d'être rappelés. Le projet de Constitution élaboré par l'assemblée constituante s'exprimait ainsi : « Toute contribution sera supportée également par tous les ci-« toyens sans distinction. » Mirabeau, considérant que la formule dont il s'agit érigerait la capitation universelle en principe, lui opposa les arguments suivants : « Les contributions publiques ne peuvent être supportées *également* par « tous les citoyens, car tous les citoyens n'ont pas les mêmes moyens, les « mêmes facultés, ni, par conséquent, l'obligation de contribuer également au « maintien de la chose publique. Tout ce qu'on peut exiger, c'est qu'ils y con-« tribuent en proportion de ce qu'ils peuvent. » (7 octobre 1789.)

L'assemblée nationale, en conformité de cet avis, proclama la proportionnalité de l'impôt dans un article ainsi conçu : « Toutes les contributions et char-« ges publiques, de quelque nature qu'elles soient, seront supportées proportion-« nellement par tous les citoyens et par tous les propriétaires, à raison de leurs « biens et facultés. » (Décret du 7 octobre 1789.)

(2) Des objections constitutionnelles peuvent, en effet, être invoquées contre l'idée d'un impôt électoral, dans les pays où règne le suffrage universel. Voir à ce sujet notre ouvrage *le Budget*, 4e édition, paragraphe intitulé *Droit budgétaire*, pages 5, 6 et 7.

(3) Voir ci-dessus, pages 25 et suivantes.

CHAPITRE VII

IMPÔT EN NATURE

§ 1. — *Définition de l'impôt en nature.*

Le service militaire, malgré sa qualification habituelle d'impôt du sang, n'est pas un impôt proprement dit (1). Il ne fonctionne, pendant la paix, qu'en prévision de l'éventualité de la guerre, afin de prémunir d'une instruction nécessaire la partie valide de la nation prête à entrer en campagne au premier signal. Sans la nécessité de cette instruction préparatoire, il suffirait de convoquer les citoyens au moment même de l'ouverture des hostilités. Or, une telle levée en masse ne porterait évidemment pas le nom d'impôt : ce serait un acte de défense collective, la nation repoussant la force par la force, comme peut le faire tout individu, toute association, dont la propriété est violée, comme peuvent le faire encore aujourd'hui les habitants d'une commune qui s'arment contre les bandits, ou les bêtes fauves. La nécessité d'une ins-

(1) Proudhon, dans sa *Théorie de l'impôt*, semble considérer la conscription militaire comme un impôt en nature, sans cependant l'exprimer explicitement. En tous cas, il termine ses appréciations à son sujet par une curieuse tirade : « Cet impôt du sang qui pèse d'une manière si dure sur les masses, qui détruit « à la longue les nationalités en épuisant les races, et en les dépravant, est peut-« être encore le moins impopulaire de tous les impôts.

« Tous les ans, il y a 100.000 papas en France et autant de mamans qui pleu-« rent leurs fils enrôlés par la voie du sort. Mais que sont les larmes de ces « 100.000 familles contre l'ébahissement de 36 millions d'hommes !... Comme « l'amoureux du Cantique des Cantiques et comme Napoléon Ier, ils ne trouvent « rien de si beau qu'une armée à la parade. Partout le peuple a la guerre en « estime presque autant que le culte : l'idée du combat lui donne la fièvre, la « conquête lui sourit. Il n'y a rien qui ravisse et soutienne la pensée des masses « comme la guerre. La perte des hommes, les charges contributives, les fleuves « de sang les touchent peu... »

truction préparatoire en temps de paix ne modifie pas ce caractère essentiel de défense nationale attribué au service militaire, lequel constitue, dès lors, sans doute, une obligation sociale, mais non pas un impôt dans le sens propre du mot (1).

Les réquisitions militaires exercées par les chefs de corps d'armée en cas de mobilisation, rassemblements, déplacements de troupes, sembleraient plutôt, à première vue, mériter le nom d'impôts, puisqu'elles réclament une part souvent très onéreuse (2) des facultés individuelles. Mais ce prélèvement n'a ni le caractère général, ni le caractère permanent qui convient à l'impôt. Il représente une charge temporaire, frappant certaines localités exceptionnellement, dans une région déterminée, pour des besoins urgents et spéciaux. Ce sont des atteintes à la propriété privée, des *expropriations partielles* (3), allant jusqu'à la violation du domicile (4), justifiées peut-être par les nécessités de la guerre, mais qui restent étrangères à l'impôt.

La corvée, de même, qui, sous l'ancien régime, réquisitionnait les hommes et les attelages pour la construction et la réparation des routes, représente seulement un effort commun tel que les sociétés primitives en effectuent souvent en vue d'un résultat collectif, sans donner encore pour cela ouverture à l'idée d'impôt (5).

(1) En se référant, d'ailleurs, à la définition de l'impôt telle que nous l'avons donnée au début même de cet ouvrage, page 23, on constate que cette formule ne saurait s'appliquer dans la circonstance.

(2) Il suffit, pour se convaincre du poids de ces prélèvements, de parcourir les dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relatives à l'obligation du logement chez l'habitant des officiers et soldats, chevaux, mulets, matériel et personnel de toute nature, à la fourniture de la nourriture journalière des troupes, des moyens de chauffage, des fourrages, des attelages et transports y compris le personnel, les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires à l'exécution de tous les travaux militaires, des objets d'habillement, équipement, harnachement, campement, etc., etc.

(3) Le rapporteur de la loi du 3 juillet 1877 dit lui-même : « En admettant le « droit de réquisition, personne n'a pu se dissimuler qu'il était une grave atteinte « au droit de propriété. C'est le droit d'expropriation... » (Rapport du 27 juillet 1876.)

(4) On peut juger jusqu'où va l'atteinte portée à la propriété privée par cette seule restriction de la loi du 3 juillet 1877 : « Les habitants ne seront jamais « délogés de la chambre et du lit où ils ont l'habitude de coucher. » (Art. 13.)

(5) La prestation, au contraire, héritière de la corvée, en raison de la faculté nouvelle laissée au contribuable de s'acquitter en nature ou en argent, devient une véritable taxe en argent et non en nature, puisque ce dernier mode de paye-

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Dégageant donc la question de ces discussions préjudicielles, considérons exclusivement l'impôt en nature sous sa forme de prélèvement destiné à subvenir aux dépenses publiques.

§ 2. — *Théorie générale de l'impôt en nature.*

Pour dresser l'historique complet de l'impôt en nature, il faudrait remonter à l'origine même des sociétés, quand, à défaut de numéraire, les fruits de la terre sont d'emblée partagés entre les collecteurs et les détenteurs du sol, chez les Hébreux, les Egyptiens, les Perses, les Turcs, etc., comme le montre de Parieu dans son *Traité des impôts.*

Mais le spectacle de ce mode de fiscalité ne se retrouve plus dans les sociétés modernes. Seuls alors quelques utopistes, tels que Jean-Jacques Rousseau, prônent l'exécution générale des services publics en nature, afin d'empêcher les gouvernements d'abuser de l'argent des contribuables. « Je voudrais qu'on imposât toujours les bras « des hommes plutôt que leur bourse; que les chemins, les ponts, « les édifices publics, le service du prince et de l'Etat se fissent « par des corvées et non à prix d'argent. Cette sorte d'impôt est « celle dont on peut le moins abuser, car l'argent disparaît en « sortant des mains qui le payent; mais chacun voit à quoi les « hommes sont employés. » (*Considérations sur le gouvernement de la Pologne*) (1).

ment ne constitue qu'une option, au lieu de constituer, comme autrefois, une obligation.

(1) Jean-Jacques Rousseau considérait l'argent comme le plus funeste ressort gouvernemental : « Polonais, s'écrie-t-il, laissez-moi tout cet argent aux autres.. « L'intérêt pécuniaire est le plus mauvais de tous, le plus vil, le plus propre à la « corruption... Rendez l'argent méprisable, et, s'il se peut, inutile!... Polonais, « pour vous maintenir heureux, ce sont des cœurs et des têtes qu'il vous faut, et « non de l'argent! »

Il dépeint de la manière suivante les gouvernements où domine le système des payements en argent : « Les systèmes de finances font les âmes vénales. « Dès qu'on ne veut que gagner, on gagne toujours plus à être fripon qu'hon- « nête homme. Ceux qui manient l'argent apprennent bientôt à le détourner, et « les surveillants qu'on leur donne ne sont que d'autres fripons qu'on envoie « partager avec eux! » Voilà le procès lestement fait aux percepteurs et à leurs inspecteurs. Comme conclusion, puisque les dépenses sont inévitables, l'auteur conseille de les acquitter avec autre chose que de l'argent. Les officiers, magistrats et autres *stipendiaires publics* seront payés en denrées, en dîmes,

On ne se figure guère tous les contribuables d'un pays civilisé transformés en tâcherons, et, d'ailleurs, Jean-Jacques Rousseau lui-même ne tarde pas à ajouter : « Je sais que cette méthode est « impraticable où règnent le luxe, le commerce et les arts. » Pratiquement donc la question se trouve aujourd'hui circonscrite à ce seul point : vaut-il mieux payer en nature, ou payer en argent. certains impôts établis sur des revenus tangibles, tels que l'impôt foncier?

§ 3. — *Anciennes dîmes en nature.*

La plus célèbre taxe foncière en nature, la *dîme* de l'ancien régime perçue au profit du clergé, consistait dans la retenue d'une part des produits ruraux exercée au moment même de la récolte par le curé ou l'abbé décimateur. La part ainsi retenue était soit du dixième (de là, le nom de dîme), soit d'un chiffre inférieur variant suivant les localités et la nature des produits. Dans tel pays on décimait au 15e compte, dans tel autre au 20e compte, ou au 25e compte; et, lorsque les gros grains étaient taxés au 25e compte, par exemple, on voyait les menues et les vertes dîmes frappées au 21e compte, les agneaux au 15e compte, etc. Le décimateur recueillait lui-même, ou affermait moyennant une redevance en argent, son revenu en nature (1).

Si les renseignements très nombreux sur la dîme ecclésiastique publiés au début de la Révolution peuvent paraître entachés de partialité à cause de l'époque, ceux qui figurent dans les procès-verbaux de l'assemblée des Notables de 1787, exclusivement composée de membres du clergé et de la noblesse, de magistrats et hauts fonctionnaires, de maires, etc., sont moins suspects. Or, les bureaux de cette assemblée, contrairement à la proposition du

en vins, bois, etc., en droits utiles et honorifiques. « Tout le service public se « fera par corvée; l'Etat ne payera rien ou presque rien en argent. »

Ces diverses citations ne donnent pas une grande idée de la science financière de Jean-Jacques Rousseau. Seulement, son éloquence déclamatoire savait revêtir de développements séduisants les sophismes les plus vulgaires, qui prenaient alors dans sa bouche une apparence de théorie.

(1) *Topographie historique de la ville et du diocèse de Troyes*, par Courtalon-Delaistre, curé de Sainte-Savine, 1783.

gouvernement, n'hésitèrent pas à condamner à l'unanimité la perception en nature, en vertu même des exemples que leur fournissait la dîme fonctionnant sous leurs yeux. Les plus essentielles à retenir parmi leurs objections sont les suivantes :

1° La dîme en nature frappe le produit *brut* et non le produit *net*. « Elle atteint donc dans la même proportion les terres qui exi- « gent des frais de culture considérables et celles qui n'en exigent « aucun. » Un impôt territorial ne doit être établi que sur les revenus nets, c'est-à-dire déduction faite des avances et frais d'exploitation. Autrement, il devient profondément inégal et décourage l'agriculture ;

2° La perception en fruits prive le petit propriétaire d'une partie de ses pailles et l'expose à la dure nécessité d'acheter des engrais, ou de refuser à sa terre ceux qui sont nécessaires pour la reproduction des fruits ;

3° Certains fonds sont presque *indécimables* par leur nature, ou par leur mode d'exploitation. Par exemple, les bois coupés après une certaine révolution, les herbages destinés à la nourriture des bestiaux, les fruits qui font l'objet de cueillettes successives, etc. ;

4° La perception présente des difficultés considérables. « Il est « impossible de ne pas être alarmé des contestations sans nombre « que cette perception pourrait faire naître entre les percepteurs et « les contribuables. Les événements de l'année 1725 en fournis- « sent complètement la preuve. » — « La discussion des intérêts « entre les propriétaires et les fermiers et sous-fermiers présente « des difficultés insurmontables, ou du moins dont on n'aperçoit « pas la solution et qui donnerait lieu à des procès ruineux entre « eux. » Dans le bureau de Monsieur, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt affirmait qu'il existait en ce moment 40.000 procès pendants sur la dîme (1) ;

5° Enfin l'exagération du taux des frais de perception fut surtout

(1) Au commencement du siècle, Vauban, dans son livre de *la Dîme royale*, affirmait, au contraire, que cette perception ne soulevait jamais aucun procès. Peut-être Vauban se faisait-il des illusions, ou les choses changèrent-elles depuis.

signalée. « Cette forme de perception multipliera à un degré véri-
« tablement effrayant le nombre des préposés et receveurs des
« deniers royaux.... Actuellement, les frais faits par un curé
« pour lever la dîme des grains de sa paroisse s'élèvent souvent à
« dix et douze p. 100. » Ailleurs il est dit que ces frais s'élèvent au moins à vingt-cinq p. 100 (1). « Et cependant le curé
« est sur les lieux et il trouve, dans son propre établissement et
« dans la complaisance des paroissiens, tous les moyens de rendre
« la levée économique. »

Ce résumé pris sur le vif des inconvénients de la dîme ecclésiastique suffit à faire juger le système de l'impôt en nature. Etudions-le cependant de plus près sous la forme d'impôt foncier perçu au profit de l'Etat.

§ 4. — *La Dîme royale de Vauban.*

L'idée d'introduire l'impôt en nature au sein du budget de l'Etat remonte au début du XVIIIe siècle (2).

L'illustre auteur de *la Dîme royale* expliquait alors, avec son imagination et son style séduisant, qu'il serait facile de construire à bon marché des granges pour l'emmagasinement des récoltes dans chaque paroisse (3); que même, dans le Midi, on se passerait

(1) « Quant aux frais de perception, ils seraient certainement considérables,
« puisque la levée des dîmes coûte au moins vingt-cinq p. 100 aux particu-
« liers. Et, dans ce cas, leur intérêt est un sûr garant que les frais du gouver-
« nement ne pourraient être moindres. » (Bureau de Monsieur. Séance du 3 mars 1787. Observations sur le projet d'impôt territorial.)

(2) Nous nous abstenons, dans ce chapitre, comme il a été déjà dit, de remonter aux époques primitives où l'impôt était perçu en nature sans théories susceptibles d'être discutées, faute seulement de moyens plus perfectionnés de recouvrements. Nous renvoyons pour l'histoire de ces origines au *Traité des impôts* de Esq. de Parieu.

(3) Vauban professe un enthousiasme juvénile pour sa conception. Tout devient facile à ses yeux, même ce qui est à peu près irréalisable : « L'engran-
« gement, dit-il, ne présente pas de difficultés. D'ailleurs, il n'est nécessaire
« qu'en deçà de la Loire. Et quand il faudrait une grange pour chaque paroisse
« dans les provinces qui sont au delà de la Loire, la dépense n'en serait pas con-
« sidérable !

« La dîme est le plus aisé de tous les revenus parce que le décimateur n'est
« obligé à faire aucune avance que celle de la levée. »

A-t-on la crainte que le Trésor ne soit fraudé par vol, dégâts, glanage ou

aisément de granges, et qu'une fois les premiers obstacles matériels surmontés, la perception en nature procurerait des avantages merveilleux. « L'agriculteur, disait Vauban, abandonnerait « sans peine, sans souffrance, presque spontanément, sa part de « récolte au bout du champ; l'intervention des sergents et des « huissiers deviendrait inutile ; les percepteurs de la dîme seraient « tous bons amis des contribuables. »

Ces idées, que l'opinion publique accueillit avec admiration, reçurent un commencement d'exécution en 1725, alors que l'édit du 5 juin institua l'impôt du *cinquantième* levé en nature. Mais comme, dès le 21 juin de l'année suivante, un nouvel édit supprima le cinquantième en nature, ces dates seules indiquent que l'essai ne fut pas heureux (1). En dehors de là, aucun document ne précise les difficultés spéciales d'application auxquelles le fisc se heurta dans cette courte période (2).

§ 5. — *Contribution foncière en nature sous la Révolution.*

De l'an III à l'an V, la Convention entreprit une expérience d'impôt en nature plus prolongée, sous l'inspiration de Dubois-Crancé, général et orateur (3), lequel avait déjà prôné sans succès son système à l'assemblée constituante.

telle autre manière de friponnerie que ce puisse être, il suffit d'édicter que « défense est faite d'enlever les débleures de la terre, ni de mettre les gerbes « en trésaux, avant que le dîmeur royal n'ait passé. »

Chaque obstacle est ainsi levé successivement avec une aisance et une fertilité d'imagination admirables. Vauban ne voyait que le but : l'égalité des charges publiques, et, pour l'atteindre, il se dégageait légèrement de tous les accidents de la route.

(1) Dans la délibération de l'assemblée des notables de 1787, il est, à plusieurs reprises, question de l'édit de 1725, et les causes de son échec sont invoquées par divers bureaux à titre d'exemple.

(2) *L'Histoire du dixième et du cinquantième dans la généralité de Guienne*, par M. Houques-Fourcade, Paris, in-8°, 1889, est spécialement intéressante à consulter.

(3) Lire l'ouvrage intitulé *l'Armée et la Révolution. Dubois-Crancé*, par M. Th. Iung, 2 vol. in-12, 1884.

Dubois-Crancé avait une taille élevée, des formes athlétiques, les extrémités fines, le cou large et sillonné de veines, la poitrine frémissante, le geste magnifique, la voix vibrante, etc. Voilà plus de qualités qu'il n'en faut pour faire triompher une utopie à la Convention. Dubois-Crancé, d'ailleurs, persista dans ses opinions fiscales, car, en 1804, un an avant sa mort, il publia encore un volume sur l'impôt en nature.

La loi du 2 thermidor an III en prescrivit l'application pour la moitié de la contribution foncière, puis bientôt la loi du 24 fructidor an III pour les trois quarts. Mais au bout d'un an d'exécution, la commission des finances déclarait que les céréales prélevées par le fisc avaient été dilapidées, avariées, perdues (1). Dubois-Crancé avouait lui-même que « la partie de la contribution per-« çue en nature l'an dernier a été gaspillée, avariée et d'un pro-« duit presque nul ». Le ministre de la guerre, d'un autre côté, auquel étaient livrées pour l'approvisionnement des troupes les denrées provenant de l'impôt, formulait la déclaration suivante :

« La contribution en nature avait nécessité des établissements « considérables pour recéler les denrées versées par les contri-« buables. La plupart de ces magasins, éloignés des points de « consommation, n'étaient d'aucun usage pour les entrepreneurs « qui laissaient les matières s'y amonceler plutôt que de s'exposer « à des frais de transports. Il en résultait que les denrées oubliées « et négligées dans les dépôts s'avariaient successivement et que « le gouvernement était obligé de les vendre à vil prix, après avoir « été chargé de frais immenses de manutention, de garde et de « déchet (2). »

Les promoteurs de l'innovation prétendirent en vain que ces inconvénients ne devaient être que transitoires : devant l'évidence on mit un terme à l'expérience, et la loi du 18 prairial an V abrogea celle de l'an III en ces termes : « La contribution foncière de « l'an V ne sera payée qu'en numéraire métallique. »

Chaque apparition de l'impôt en nature fut donc suivie d'un échec presque immédiat. La portée de cet enseignement n'a pas

(1) Notre histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution* expose avec quelques détails cet incident de l'impôt en nature sous la Convention. Des extraits des discours de Dubois-Crancé y résument les avantages chimériques attendus de la mesure par son promoteur. D'un autre côté, sont également résumées les objections produites par ses adversaires. Enfin, les rapports de la Commission des finances des Cinq-Cents, notamment celui du 30 germinal an IV, cité ci-dessus, montrent les résultats officiels du système. (Voir 1er volume, pages 186 et suivantes.)

Nous n'ajoutons ici comme nouveau document que le passage du rapport du ministre de la guerre, Scherer.

(2) Compte-rendu au Directoire exécutif par le citoyen Scherer, ex-ministre de la guerre, an VII.

besoin d'être soulignée aujourd'hui que le payement en argent prévaut, sans contestation, à peu près partout.

§ 6. — *Défectuosités inhérentes à l'impôt en nature.*

Considéré en lui-même, abstraction faite de ses infortunes historiques, l'impôt en nature présente deux défectuosités essentielles. Celle d'abord de frapper les recettes brutes, sans tenir compte des frais de production. Or, ces frais peuvent avoir été d'autant plus considérables que la culture est plus perfectionnée. Le procédé devient donc à la fois injuste et décourageant. Déjà nous avons eu l'occasion de mentionner cet argument essentiel qui met l'impôt en nature en contradiction directe avec la théorie de l'imposition du *produit net* si justement proclamée par les Physiocrates et l'assemblée constituante et défendue par tous les économistes. « La principale objection contre la dîme, dit Ricardo, est que sa « valeur augmente à proportion que la difficulté de produire du « blé s'accroît. Elle devient ainsi très onéreuse et extrêmement op- « pressive. » (*Des principes de l'économie politique et de l'impôt.*)

Puis, la perception en nature est irréalisable, seconde objection qui aurait pu dispenser de la précédente. Comment, en effet, supposer, en France par exemple, que l'Etat puisse annuellement emmagasiner, conserver, transporter et vendre pour des centaines de millions de grains, pailles, fourrages, racines, fruits, vendanges, etc., recueillis par lui sur les lieux? Vauban, sans doute, il y a deux cents ans, a pu caresser ce chimérique projet, mais déjà l'expérience contemporaine du XVIIIe siècle devait suffire à le désillusionner. Aujourd'hui, en présence de l'extension des surfaces cultivées, de la variété des cultures, du morcellement des héritages et des progrès de l'esprit public, personne ne saurait plus même imaginer qu'il fût possible de voir chaque propriétaire partager, au bout du champ, les produits de sa récolte avec le collecteur du fisc.

Voilà au moins une vérité que le temps a définitivement consacrée.

CHAPITRE VIII

IMPÔTS SUR LE LUXE

§ 1. — *Arguments invoqués en faveur de l'imposition du luxe. Jean-Jacques Rousseau.*

L'idéal consisterait à transporter le poids intégral de l'impôt sur ce qu'on nomme le luxe (1), c'est-à-dire sur les manifestations ostensibles, presque punissables, de la richesse. Ce luxe, qui s'étale insolemment en tant d'endroits, dit-on, ne suffirait-il pas, s'il était vigoureusement pressuré, à alimenter les budgets ? Ne devrait-on pas s'adresser exclusivement à lui, plutôt que de surcharger les consommations du pauvre ?

Ces propos, journellement répétés, sous une forme déclamatoire, dans les clubs, les cafés, les journaux radicaux, etc., y obtiennent un succès constant. Jean-Jacques Rousseau, leur premier inspirateur, savait au moins leur donner une tournure éloquente :

« Qu'on établisse, disait-il, de fortes taxes sur la livrée, sur les « équipages, sur les glaces, lustres et ameublements, sur les étof- « fes et la dorure, sur les cours et jardins des hôtels, sur les spec- « tacles de toute espèce, sur les professions oiseuses comme bala- « dins, histrions, chanteurs, en un mot, sur cette foule d'objets « de luxe, d'amusements et d'oisiveté qui frappent tous les yeux, « et qui peuvent d'autant moins se cacher que leur seul usage est « de se montrer et qu'ils seraient inutiles s'ils n'étaient vus... C'est « bien mal connaître les hommes de croire qu'après s'être laissé

(1) Nous ne parlons ici que des consommations de luxe proprement dit, et non pas des consommations populaires, superflues sans doute, mais dépourvues de tout sentiment de raffinement et d'ostentation, telles que l'alcool et le tabac.

« séduire par le luxe, ils y puissent jamais renoncer,.. Tant qu'il « y aura des riches, ils voudront se distinguer des pauvres et l'Etat « ne saurait se former un revenu moins onéreux, ni plus assuré (1) « que sur cette distinction. » (Discours sur l'économie politique.)

Evidemment, imposer le luxe et dégrever par compensation les objets usuels constituerait un système financier tout à fait séduisant. Mais à quoi bon se payer d'illusions? L'impôt a pour unique objectif de procurer de l'argent aux budgets. Or, s'il est démontré que les impôts sur le luxe demeurent forcément improductifs (2), personne ne devra songer à fonder sur leur généralisation le système fiscal de l'avenir.

Il suffit donc de mettre en lumière ce vice radical des taxes sur le luxe : l'improductivité, et de rechercher comment et pourquoi elles en sont essentiellement entachées.

§ 2. — *Causes de l'improductivité des taxes somptuaires. Difficulté de définir le luxe.*

La première cause de l'improductivité des taxes somptuaires résulte de la nature indécise, mal définie, et par conséquent difficilement saisissable, de ce qu'on nomme arbitrairement le luxe. En effet, disait Voltaire : « Qu'est-ce que le luxe? un mot sans « idée précise. » Et il ajoutait : « Transportons-nous au temps « où nos pères ne portaient pas de chemises! Si quelqu'un leur « eût dit : Il faut que vous portiez sur la peau des étoffes fines et « légères, blanches comme la neige, et que vous en changiez tous « les jours, tout le monde se serait écrié : Ah! quel luxe! quelle « mollesse! vous voulez corrompre les mœurs et perdre l'Etat! »

(1) Ce revenu est si peu assuré qu'il échappe aux mains de J.-J. Rousseau lui-même. En effet, d'après son système, « la taxe de celui qui a du superflu « peut aller au besoin jusqu'à concurrence de tout ce qui excède le nécessaire. » Dès lors, si la taxe aboutit à supprimer les ressources superflues, elle privera d'emblée le riche de l'aliment même de son luxe et anéantira, du même coup, le produit de la taxe.

(2) Les mots *improductifs* et *improductivité* signifient, bien entendu, *insuffisamment productifs, insuffisance de productivité*. La suite de ce chapitre indique, en effet, que les taxes sur le luxe rapportent aux budgets actuels un certain produit très légitime.

(*Observations* sur MM. Lass, Melon et Dutot.) Le luxe est donc un fait relatif aux temps et aux personnes. Son niveau s'élève ou s'abaisse incessamment selon le degré de la civilisation et selon la position des individus.

« Chaque classe, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, considère comme « luxe les objets que sa situation de fortune ne lui permet pas de « posséder et dont la classe supérieure, au contraire, a les moyens « d'user. » (*Précis d'économie politique*) (1).

La plupart des consommations de luxe, d'ailleurs, ne sont que des consommations usuelles, affinées, portées à l'excès, qui se transforment, sans que personne puisse préciser le point où le luxe succède à l'usage.

Il ne suffit donc pas de déclarer *ex cathedra* que le luxe doit être imposé; il faut encore désigner nominativement chaque objet de luxe imposable. Or, qui dira, si, vis-à-vis de la modeste piquette, le vin cacheté du cabaret est ou non du luxe? Mais que devient ce luxe du cabaret devant les vins fins servis au dessert sur les tables bourgeoises, lesquels à leur tour constituent l'ordinaire des gens opulents? Où commence donc la possibilité d'imposer, à titre de luxe, la boisson qui représente toujours quand même, sous ses formes diverses, l'aliment essentiel à la réparation des forces de l'homme? Le vêtement, aussi, possède un caractère incontestable de première nécessité. Faut-il le nommer luxe et le taxer comme tel dès qu'il devient toilette des dimanches à la campagne, ou bien attendre qu'il se transforme en beaux habits de ville, simples oripeaux, à leur tour, comparés aux produits artistiques des ateliers des grands faiseurs? Encore ici l'absence de ligne de démarcation contraint le fisc à s'abstenir.

Le nombre des objets de luxe suffisamment bien définis pour

(1) On pourrait, sans paradoxe, qualifier jouissances de luxe celles *qui sont vues de bas en haut.*

Proudhon, l'auteur de la *Théorie de l'impôt*, s'exprime ainsi : « Quels « sont, en langage économique, les produits de luxe? Ceux dont la création « suppose la préexistence de tous les autres. A ce point de vue, tous les pro- « duits du travail humain ont été tour à tour et ont cessé d'être des objets de « luxe, puisque, par le luxe, nous n'entendons autre chose qu'un rapport de « postériorité. Luxe, en un mot, est synonyme de progrès. » (*Contradictions économiques.*)

être incontestablement imposables demeure donc très restreint. Très peu, parmi les consommations de luxe, se présentent sous des formes assez précises, assez certaines pour être saisies par un impôt somptuaire (1).

§ 3. — *Caractère évasif des objets de luxe. Exemples en France et en Angleterre. Nécessité de modérer les tarifs à leur égard.*

En second lieu, non seulement les consommations de luxe imposables sont forcément peu nombreuses, mais leur petit nombre se dérobe au moindre excès de formalité ou de tarification. Par conséquent, il ne saurait être question pour elles, ni de prescriptions trop sévères, ni de tarifs trop élevés. Aussitôt que l'impôt tente d'appesantir trop lourdement sa main, des fuites, des transformations, ou des abstentions annulent son rendement.

Sans doute, l'opulence continuera toujours à se procurer coûte que coûte les objets qui tendent à satisfaire ses goûts. Elle se glorifiera même peut-être de les payer plus cher. A son égard, Jean-Jacques Rousseau avait raison, dans une certaine mesure, de dire que les prix ne l'arrêteront jamais (2). Mais l'opulence, comme nous le verrons, se trouve aux mains d'un nombre de privilégiés beaucoup trop restreint pour que sa persistance à consommer suffise à soutenir de larges rendements fiscaux. Le luxe de la classe moyenne, au contraire, qui pourrait enrichir le fisc,

(1) Nous ne parlons pas ici des *lois somptuaires* qui, pour réprimer l'excès des dépenses, ont voulu souvent prohiber les objets de luxe. Ce sont des mesures de police dont le but, s'il pouvait être atteint, consisterait précisément à détruire la matière imposable. Elles sortent de notre cadre fiscal. Nous n'étudions que les tarifs *sur* le luxe, et non les tarifs *contre* le luxe, suivant l'heureuse expression de Baudrillart : « J'appelle impôt contre le luxe, dit-il, toute « taxe qui, par hostilité contre cet usage qu'un particulier fait de son revenu, veut, « en quelque sorte, l'en punir ou le forcer à se modérer. » (*Histoire du luxe.*)

Lire dans *l'Histoire du luxe* le récit des tentatives avortées des différentes lois somptuaires rendues sous Charlemagne, sous Henry II, Charles IX, Louis XIII, Louis XIV et Louis XV.

(2) Il est évident, comme le disait récemment le promoteur de l'impôt sur les livrées, « que M. de La Rochefoucauld n'obligera pas ses cochers à se coiffer « de chapeaux de paille le jour où il serait condamné à payer un impôt sur les « livrées » ! (Chambre des députés, séance du 25 février 1893.)

ressentira vivement les effets de l'élévation des tarifs. Le bourgeois pratiquant le luxe par fantaisie intermittente, suivant ses moyens, n'hésitera pas à le sacrifier, ou à le restreindre, aussitôt qu'il deviendra trop onéreux. L'ouvrier encore bien davantage, bien qu'à certains moments les jouissances de luxe, de son luxe à lui, survivent obstinément à la réduction des salaires (1). Il n'en faudra pas moins y renoncer dès que l'impôt les aura rendues par trop coûteuses.

Le législateur, du reste, à différentes reprises, en a fait l'expérience.

Après 1870-1871, les droits sur la chasse parurent, très justement en théorie, devoir concourir à l'augmentation générale de recettes réclamée par les budgets. D'emblée, dès lors, le prix des permis fut porté de 15 à 30 fr. au profit de l'État, ce qui, avec les 10 fr. attribués aux communes, éleva leur prix total de 25 à 40 fr. Le chasseur, si prodigue en dépenses de toutes sortes quand il s'agit de satisfaire ses goûts cynégétiques, ne s'apercevra même pas, supposait l'exposé des motifs, de ce supplément de 15 fr. Il s'en aperçut si bien cependant que le nombre des permis diminua incontinent dans des proportions telles que, dès le 20 décembre 1872, le gouvernement s'empressa de revenir sur la mesure édictée le 23 août 1871.

Dans le même ordre d'idées, l'Assemblée nationale, ayant doublé le prix de vente des poudres de chasse (loi du 4 septembre 1871), ne tarda pas à reconnaître que l'expérience tournait aux dépens du Trésor par le fait de la restriction de la consommation; la mesure fut encore rapportée le 25 juillet 1873 (2).

En Angleterre, à la fin du siècle dernier, un curieux essai de

(1) « L'ouvrier, dit Proudhon, sue et se prive et se pressure pour acheter une « parure à sa fiancée, un collier à sa petite fille, une montre à son fils, et vous « lui ôtez ce bonheur, à moins toutefois qu'il ne paye votre impôt, c'est-à-dire « votre amende ! » (*Contradictions économiques.*)

(2) L'augmentation du prix des poudres de chasse, dit l'exposé des motifs de la loi du 25 juillet 1873, a eu pour résultat de restreindre la consommation et de développer la fabrication et les introductions clandestines. Ainsi, en 1872, au lieu d'obtenir une plus-value de recettes, on est resté de 3 millions au-dessous du rendement normal. Dans ces conditions, il n'y a pas à hésiter à rétablir les anciens prix.

renforcement des taxes sur le luxe avait été tenté par William Pitt. Divers droits modérés existaient déjà sur les chevaux, les domestiques, les chiens, les montres et horloges, etc. (1). Le ministre anglais réunit ces droits en faisceau, afin d'en tripler d'emblée les tarifs (2). L'*act du triple assessment* de 1797 cherchait, comme on le voit, à faire contribuer aussi largement que possible le luxe et la richesse aux frais de la guerre contre la France. Malgré cette louable intention, les taxes somptuaires n'ayant pas rendu ce que Pitt en espérait (3), il fallut, dès 1798, leur adjoindre une contribution nouvelle, l'*income-tax*, qui réussit au moins à enrichir les budgets (4).

Aujourd'hui, soit par instinct, soit éclairés par les expériences précédentes (5), les gouvernements ont la prudence de ne plus frapper les objets de luxe que de tarifs très modérés. Quelques exemples vont le montrer.

D'abord, le tarif des matières d'or et d'argent, objets de luxe par excellence, bijoux, parures, ornements futiles, méritant de supporter toutes les rigueurs de l'impôt, ne s'élève en France sur l'or (37 fr. 50 l'hectogramme) qu'à 10,91 p. 100 de la valeur du

(1) Voici la liste complète de ces droits, nommés *assessed taxes* :
Taxes sur les fenêtres établies en 1696.
Taxes sur les voitures établies en 1747.
Taxes sur les serviteurs mâles établies en 1777.
Taxes sur les maisons habitées établies en 1778.
Taxes sur les chevaux de selle et de voiture établies en 1784.
Taxes sur les chiens établies en 1796.
Taxes sur les montres et horloges établies en 1797.

(2) Pitt ne tripla pas précisément le tarif de ces taxes. Mais il exigea le payement immédiat pour trois années, et même pour cinq années, de leur montant annuel.

(3) Le *triple assessment*, maintenu jusqu'à la fin de la guerre, finit, en 1815, par rapporter des sommes assez importantes. A la paix, beaucoup de ses éléments disparurent. Il n'en reste aujourd'hui qu'un nombre restreint, rapportant les millions qui sont détaillés plus loin.

(4) Ou plutôt à gager les emprunts qui fournirent les fonds nécessaires à la continuation de la guerre.

(5) Ajoutons que, par le fait de l'extrême sensibilité de la matière imposable, les taxes sur les objets de luxe risqueraient de ruiner les industries qui s'y rattachent, si leurs tarifs étaient poussés trop loin. L'industrie de la carrosserie, par exemple, a toujours lutté victorieusement contre les propositions d'augmentations inconsidérées de la contribution des voitures qui auraient pu gravement léser ses intérêts. Ce point a bien son importance, et les gouvernements ne manquent pas de le prendre en considération.

métal. Déjà ce taux de 10,91 p. 100 semble minime par rapport à ceux de 500 p. 100, existants sur l'alcool par exemple (1). Mais si, au lieu de considérer le métal brut, on considère le métal travaillé, l'objet artistique dont la valeur est décuplée, vingtuplée ou centuplée, le taux de l'impôt tombe en moyenne à 1 p. 100, 1/2 p. 100 et moins encore. L'argent, beaucoup plus imposé proportionnellement que l'or à cause de la baisse des cours du métal (2), ne paye toujours que 1 p. 100 environ seulement sur les bijoux, chaînes, boîtes de montre, filigranes, orfèvrerie, vaisselle plate et autres objets fabriqués. En Angleterre même, il n'existe plus aucun droit sur les objets d'or et d'argent, depuis que l'impôt sur la vaisselle plate a été supprimé en 1890-1891 par M. Goschen, pour donner satisfaction aux producteurs de l'Inde.

L'impôt sur les chevaux et voitures ne frappe le cheval de l'homme riche que d'un tarif de 25 francs à Paris, de 20 fr. et 10 fr. en province. Le cheval du grand propriétaire, qui réside dans ses terres, ne paye même que 5 fr. C'est peu évidemment pour un animal qui souvent vaut 2.000, 3.000 fr., ou davantage.

Les droits sur les domestiques mâles en Angleterre, indices certains d'un degré de fortune respectable, ne dépassent pas 18 fr. 25 par tête. Dans le même pays, les droits sur les chiens d'agrément ne s'élèvent qu'à 9 fr. 30. En France, à 10 fr. environ.

En un mot, les impôts sur le luxe, par la force des choses, sont tous dotés de tarifs très réduits, dès lors, peu lucratifs.

§ 4. — *Clientèle restreinte des consommations de luxe.*

La troisième cause d'improductivité des taxes sur le luxe est le peu d'étendue de leur clientèle.

Au bruit que fait le luxe, à l'éclat qu'il projette, on le croirait volontiers très répandu. Le public ébloui suppose que les heureux de ce monde sont innombrables. Rien n'est moins exact. En réalité, la majorité des hommes gagne au jour le jour son pain

(1) Et sur le blé, lui-même, qui supporte un tarif de plus de 30 p. 100.
(2) Le tarif pour l'argent est de 2 fr. par hectogramme, lequel, aux cours actuels, vaut moins de 10 fr.

quotidien, la richesse ne formant jamais qu'une exception (1).

Il importe de bien se pénétrer d'une telle vérité, non seulement à l'occasion de ce sujet spécial, mais aussi pour préparer les conclusions générales auxquelles doivent aboutir les considérations développées dans ce livre.

M. Paul Leroy-Beaulieu (2) s'est spécialement attaché, et peut-être le premier, au moins par la vigueur de sa démonstration, à détruire les sophismes répandus sur la diffusion des grandes fortunes. En consultant les statistiques de l'*income-tax* anglais, de l'*einkommensteuer* prussien, des impôts sur le revenu en Suisse, des cotes foncières, des valeurs locatives, de l'impôt sur les chevaux et voitures en France, des droits sur les domestiques mâles en Angleterre, même des pompes funèbres d'après M. de Foville, il est arrivé à prouver que l'envie et l'admiration publiques enflent singulièrement l'importance des grosses fortunes. « Quand on « assiste, écrit-il, à la sortie du grand Opéra, ou au défilé du « retour des courses, qu'on voit se suivre et se presser tant de bril- « lants équipages, on a peine à échapper à une sorte de vertige et « l'on croit facilement que le nombre des hommes riches est pres- « que infini. Il y a là une illusion d'optique que dissipent la ré- « flexion et l'étude... Dans tous les pays, même les plus aristo- « cratiques, non seulement la grande opulence, mais aussi la très « large aisance, sont exceptionnelles...

«... J'ai toujours été étonné, attristé en même temps, de cette « sorte de badauderie qui change complètement la face de la « société. Des réflexions nombreuses, approfondies, l'examen de « tous les documents instructifs, l'étude de tous les indices m'ont « démontré que les grandes fortunes sont partout infiniment plus « rares qu'on ne le suppose et que les fortunes moyennes elles- « mêmes ne sont ni aussi fréquentes, ni individuellement aussi « grosses qu'on l'admet... »

(1) « Comme il y a incomparablement plus de pauvres que de riches dans un « Etat, il se trouve que les pauvres possèdent une plus grande part du revenu « national, et qu'un impôt procure fort peu d'argent s'il n'affecte leurs revenus « aussi bien que celui des riches. » (Sismondi, *De la richesse commerciale*.)

(2) Voir l'*Essai sur la répartition des richesses* et de nombreux articles de *l'Economiste français*.

Les statistiques parues postérieurement à la publication de l'*Essai sur la répartition des richesses* continuent à corroborer les conclusions de ce bel ouvrage.

Ainsi, le compte-rendu par M. Miquel, ministre des finances, de la première année d'exécution, 1891-1892, du nouvel impôt sur le revenu, en Prusse, montre que le nombre des individus réputés ne pas posséder 1.125 francs de revenu, et exemptés à ce titre, s'élève à 20.945.000. Actuellement, après dix ans d'expérience, la situation demeure aussi démonstrative, bien que les perfectionnements apportés à la perception et les progrès de la richesse dans les basses classes aient notablement relevé le nombre des personnes atteintes par l'impôt (1).

En Saxe, de même, la proportion des pauvres ne possédant que 1.000 fr. de revenu, exemptés de l'impôt sur le revenu, s'élève à 71 p. 100 du total des imposés (2).

A Vienne, un relevé des moyens d'existence, loyers et revenus des différents groupes de personnes les moins fortunées dressé par M. Von Inama-Sternegg, président de la commission impériale de statistique, donne les résultats suivants: sur 10.000 personnes recensées et étudiées, 6.691 n'ont que leur salaire pour vivre, 1.838 possèdent quelques petits revenus supplémentaires, 1.471 se trouvent dépourvues de toutes ressources. Les dettes arriérées pour le loyer, pour le pain et pour la maladie forment les causes habituelles de la misère du plus grand nombre.

A Londres, M. Charles Booth, traçant, pour ainsi dire, le cadastre du paupérisme métropolitain par district, spécifie les diverses situations par une série de teintes progressives depuis le noir jusqu'au jaune d'or. Mais combien peu habitent cette heureuse région du jaune d'or! 13.40 p. 100 seulement du total de la population, qualifiés de membres de la classe moyenne ou riche. Au-dessous 50.5 p. 100 d'ouvriers assez aisés, puis 27.7 p. 100 de gens dénommés pauvres, et enfin 8.4 p. 100 de gens très pauvres.

(1) Voir au chapitre XX les statistiques récentes dressées par le Bureau royal de Berlin.

(2) Etude sur le mouvement des revenus en Prusse et en Saxe, par le docteur Soetber. 1891.

Sur les 4.300.000 habitants de la capitale de l'Angleterre, 749.930 seulement feraient ainsi partie de la classe moyenne ou riche.

Un commissaire du *Department of labor* aux États-Unis, M. Gould, constatait, dans une intéressante conférence à la Société d'économie sociale, que, d'après les résultats de la grande enquête poursuivie par son ministère, la majorité des familles d'ouvriers américains n'avait d'autre revenu pour vivre que le salaire du chef de la famille (séance du 2 mai 1892).

Tout le monde a lu les émouvantes excursions de Tolstoï à travers les populeuses maisons ouvrières de Moscou, que hante la misère. En Angleterre, le nombre des pauvres officiellement recensés dans chaque paroisse, non compris les vagabonds, s'élève à plus d'un million. En France, le nombre des individus secourus par les bureaux de bienfaisance atteint un million et demi. Enfin, la statistique des grèves montre combien s'épuisent vite les réserves de l'ouvrier. Malgré les souscriptions, les quêtes, les subsides, les encouragements matériels et moraux des chambres syndicales et des conseils municipaux, la durée moyenne de ces tristes conflits n'excède pas deux à trois semaines parce que, presque toujours, la nécessité de vivre provoque la reprise du travail. Il existe environ 25 millions de personnes, ouvriers et leurs familles, incapables de subsister sans leur salaire quotidien.

En revenant à l'auteur de la *Répartition des richesses* : « Toutes « les statistiques diverses, écrit-il, qui peuvent jeter quelque jour « sur cette grave question témoignent de la *très faible propor-* « *tion* que représente la somme des revenus de quelque impor- « tance relativement à l'ensemble des revenus nationaux... Tous « ces renseignements, si divers et si variés quant à leurs origines, « témoignent que, dans tous les pays, nous le répétons, non seu- « lement la grande opulence, mais aussi la très large aisance sont « exceptionnelles. »

D'ailleurs, rien ne prouve mieux la faible clientèle des taxes sur le luxe que le relevé de leurs unités imposables, extrait des comptes officiels.

Le nombre des permis de chasse annuellement délivrés ne dépasse pas 488.000. En admettant que la démocratisation de ce

plaisir autrefois princier porte leur chiffre à 500.000, que faire avec un si faible multiplicateur? 500.000 parties prenantes à 18 fr. par tête ne produiront jamais que 9.000.000 fr. Doublerait-on le tarif, chose d'ailleurs impossible, comme on l'a vu, ce ne serait encore, tout au plus, que 18 millions! Quel rendement attendre d'un impôt qui n'a que 500.000 clients?

De même les droits sur les domestiques mâles en Angleterre ne frappent que 214.388 serviteurs de cette espèce.

Les droits sur les chevaux et voitures en France n'atteignent que 106.615 chevaux et 253.700 voitures à taxe entière (1). On supposerait même volontiers que les relevés administratifs commettent une omission quand ils n'enregistrent que 7.500 chevaux de maître, de selle et d'attelage, à Paris, la ville des beaux équipages par excellence. Personne, au retour des courses, un dimanche de printemps, n'aurait osé supputer si bas!

La taxe sur les billards publics et privés n'en découvre que 89.600, et celle sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, n'atteint que 4.822 établissements, dont 380 seulement ayant de l'importance.

Ces faibles chiffres comparés aux millions et dizaines de millions d'unités imposables des impôts sur les consommations usuelles montrent immédiatement la base singulièrement étroite des impôts sur le luxe (2).

(1) Les chevaux et voitures à demi-taxe ayant une destination apparente autre que celle du simple agrément sont mis ici de côté. Cependant on sait que beaucoup de ces éléments à demi-taxe bénéficient indûment de la réduction d'impôt : leur nombre, d'ailleurs, s'accroît chaque année d'une façon suspecte, tandis que les éléments à taxe entière diminuent étonnamment. Il faudrait donc peut-être rehausser les chiffres de la statistique de ces derniers pour être dans la vérité.

(2) Si nous voulions achever cette démonstration en abordant le côté historique, nous aurions pu rappeler l'échec des impôts établis sur les riches pendant la Révolution, dont il sera question, du reste, au chapitre de l'impôt progressif. En 1793, une première loi stipula : « Il sera fait un emprunt forcé sur « les citoyens riches. » (Loi du 20 mai 1793.) En 1795, une seconde loi s'exprimait ainsi : « Pour subvenir aux besoins de la patrie, il est fait un appel de « fonds, en forme d'emprunt, sur les citoyens aisés de chaque département. » (Loi du 10 décembre 1795.) Enfin, en 1799, dernière loi disant : « La classe « aisée des citoyens sera seule appelée à remplir cet emprunt. » (Loi du 6 août 1799.)

Ces trois tentatives portant, la première sur un milliard, la seconde sur

En résumé, trois causes d'improductivité se superposent ici : le petit nombre possible des taxes somptuaires, la modicité obligatoire de leurs tarifs, l'étroitesse de leur clientèle.

De sorte que si, dans les réunions publiques, clubs ou cafés dont nous parlions au début, un auditeur de bon sens, choqué des déclamations qui frappent ses oreilles, voulait tenter de les réfuter, nous lui conseillerions de reproduire les statistiques précédentes. Alors peut-être, démontrant chiffres en mains, exemples à l'appui, qu'avec un système exclusivement composé de taxes sur le luxe, ni les arrérages de la dette publique, ni les traitements des fonctionnaires, ni les pensions civiles et militaires, ni les secours, ni les travaux publics, ni l'instruction publique, ni l'armée ne seraient plus payés, réussirait-il à triompher des théories par trop simplistes de ses contradicteurs.

Puis, au risque de compromettre son succès, l'orateur pourrait finir en déclarant que susciter des sentiments d'envie dans le cœur des contribuables, leur faire espérer mensongèrement la décharge de leur juste fardeau fiscal sur le dos des riches, est une œuvre malsaine et condamnable.

§ 5. — *Nécessité cependant d'imposer le luxe dans la mesure du possible.*

Est-ce à dire qu'il faille s'abstenir de taxer le luxe ? Bien au contraire, le luxe est particulièrement apte à subir l'impôt. Puisque l'ostentation forme son essence même, le fisc deviendrait inexcusable de le laisser passer. D'un autre côté, lorsque circulent de brillants équipages, de beaux chevaux, des voitures armoriées, des livrées à couleurs voyantes ou richement sombres (1), n'est-il

600 millions, et la troisième sur 100 millions, ne rendirent au Trésor que des sommes insignifiantes. La prétendue classe des gens riches ou des gens aisés possédait alors, en effet, moins que jamais, l'importance qu'on lui supposait. Voir à ce sujet notre histoire des *Finances de l'ancien Régime et de la Révolution.*

(1) Le promoteur de l'impôt sur les livrées, que la Chambre des députés a voté platoniquement le 25 février 1893, disait : « On m'objecte que l'impôt sur « la livrée ne produira rien. Mais quand ce ne serait qu'un impôt de principe... « un impôt sur le luxe et sur la vanité ? »

pas salutaire que le public ait la certitude de leur juste taxation? Faire payer le maximum possible à la richesse qui se montre, à la vanité qui s'étale, à l'ostentation qui frappe les regards, constitue donc une règle de justice incontestable, à laquelle il faut obéir, sans s'illusionner cependant sur ses résultats, sans avoir la naïveté de croire que le produit des taxes somptuaires pourra jamais équilibrer les budgets. Satisfaction n'en aura pas moins été donnée aux principes proclamés par tous les économistes depuis Adam Smith et l'argent que les impôts sur le luxe procureront au Trésor sera puisé à bonne source.

§ 6. — *Taxes sur le luxe en France et en Angleterre.*

Voici d'ailleurs, pour terminer, la liste et le produit des taxes somptuaires existant aujourd'hui en France et en Angleterre. Chevaux, voitures, chiens, armoiries, domestiques, matières d'or et d'argent, chasse, cartes à jouer, billards, cercles, telles sont les matières de luxe que l'invention fiscale est parvenue à y saisir (1). Or, le produit des taxes sur ces divers objets n'atteint que 43 à 62 millions, en France et en Angleterre. Les tableaux suivants en donnent la décomposition :

Pour l'Angleterre (2) :

Droit sur les voitures autres que de louage.	13.620.000 fr.
— les domestiques mâles	4.020.000 —
— les armoiries.....	1.864.000 —
— les chiens.....	15.000.000 —
— la chasse.....	7.730.000 —
— les cartes à jouer.....	596.000 —
Total.....	42.830.000 fr.

(1) On peut y ajouter les taxes suivantes existant encore ou ayant existé, d'après de Parieu : sur les montres en Amérique et autrefois en Angleterre, sur les perruques dans la république de Venise, sur la poudre à poudrer en Angleterre, sur les tulipes en Hollande, sur les quilles à Brême, sur les dés dans les Pays-Bas, et enfin sur les pianos au Mississipi. Dernièrement encore, au cours de la discussion du budget de 1893, la Chambre des députés en France a voté des droits sur les pianos et sur les livrées, que le Sénat n'a pas ratifiés.

(2) Rapport des Commissaires du revenu intérieur pour l'année fiscale 1903-1904.

Pour la France, d'après le budget de 1905 :

Contribution sur les chevaux et voitures (État et communes)	14.300.000
Droits sur les matières d'or et d'argent	6.920.000
— cartes à jouer	3.031.000
— billards	1.020.000
— chiens (au profit des communes)	9.750.000
— permis de chasse (État et communes)	13.650.000
— vélocipèdes (Etat et communes)	8.600.000
— poudres de chasse (produit net), par évaluation	4.000.000
— cercles	1.185.000
Total	62.456.000

Ainsi 42.830.000 fr. pour l'Angleterre, 62.456.000 fr. pour la France, y compris des deux côtés la part des localités, tel est le maximum récolté sur les objets de luxe. Même, en s'ingéniant, parviendrait-on à atteindre 80 ou 100 millions, ce ne serait encore que 3 p. 100 du total des budgets. Ajoutons que la statistique annuelle de beaucoup des taxes précédentes révèle une stagnation de la matière imposable, ou même une décroissance (1), qui ne se rencontrent presque jamais ailleurs.

(1) L'impôt sur les domestiques mâles, les taxes sur la chasse, l'impôt sur les cartes à jouer, progressent très peu en Angleterre. L'impôt sur les armoiries y diminue. En France l'impôt sur les cercles et celui sur les billards sont en décadence, l'impôt sur les cartes végète.

CHAPITRE IX

IMPÔTS SOCIALISTES

Les théories socialistes prennent place ici parmi les projets utopiques, non pas que leur avènement soit invraisemblable, tout arrive (1), mais parce que leur nom se trouve indûment accolé à celui d'impôt. Il n'existe pas, en effet, d'impôt socialiste, dans la pureté de la doctrine du parti, dégagée de toute concession transitoire. Le jour où le règne du socialisme deviendra tel que le conçoivent ses véritables adeptes, le rôle des taxes fiscales s'évanouira. Seul alors, le revenu du vaste domaine collectif, formé des débris des fortunes individuelles, pourvoira à tous les besoins publics. L'Etat unique industriel, unique commerçant, peut-être unique agriculteur, recueillera les bénéfices de son métier universel, bénéfices capables et au delà de compenser ses charges. En conséquence, plus de percepteurs, plus de receveurs, plus de taxes directes ou indirectes, rien qu'un vaste monopole se suffisant à lui-même.

Telles sont les conclusions auxquelles aboutit le programme du

(1) Le socialisme, en effet, grandit sous nos yeux. Son avènement complet n'est peut-être pas, Dieu merci! prochain, mais, en attendant, ses progrès frappent tous les esprits. Dès 1891, M. Eugène d'Eichthal écrivait : « Malgré la « compression des gouvernements, la désorganisation de ses états-majors, les « divisions de personnes qui ont toujours paralysé l'action de ses chefs, l'expan- « sion de l'instruction et les progrès du bien-être, qui auraient dû le dépopulari- « ser, nous avons vu constamment le socialisme renaître,... sortir triomphant « des urnes électorales en Allemagne,... vaincre en Angleterre la résistance de « l'esprit individualiste, agiter profondément, en France comme ailleurs, la « classe ouvrière... »

Dans la nouvelle édition de son ouvrage *Socialisme, communisme et collectivisme* parue en 1901, M. Eugène d'Eichthal reproduit les mêmes constatations en y insistant, en signalant spécialement les recrues que fait la doctrine non seulement dans la partie souffrante de la société, ce qui serait naturel, dit-il, mais dans les rangs élevés de la hiérarchie sociale.

parti, comme il est facile de s'en convaincre en parcourant les œuvres de ses principaux chefs.

§ 1. — *Monopole des possesseurs de la terre. Projet de confisquer la rente par l'impôt.*

Pour la terre d'abord, le livre auquel sa modération et sa logique apparentes, ainsi que son succès inoui de librairie en Angleterre et aux Etats-Unis, semblent assurer la prééminence est celui de Henry George intitulé *Progrès et pauvreté*. La théorie de Ricardo sur la rente de la terre et celle de Malthus sur la population y forment le point de départ des déductions de l'auteur. La *rente*, dit-il, produit de la fécondité naturelle du sol, des forces impérissables de la nature, résultat des progrès de la civilisation, de l'accroissement continu de la population, acquiert une plus-value constante. Or, d'où découlent les causes de cette plus-value? Exclusivement de la générosité du créateur et des efforts collectifs de l'humanité tout entière. Le travail personnel du propriétaire n'y est pour rien. Celui-ci, dès lors, n'a pas droit à la *rente*, portion de richesse à la production de laquelle il est demeuré étranger, dont il jouit injustement. C'est l'*unearned increment* dont parlait autrefois John Stuart Mill (1). Si cette plus-value non gagnée par le propriétaire foncier ne lui appartient pas, à qui doit-elle revenir? A la société évidemment, qui la tient directement du créateur et des propres mérites de ses membres. En con-

(1) John Stuart Mill concluait de l'existence de l'*unearned increment* (accroissement de valeur non gagné), non pas à la spoliation comme Henry George, mais à l'expropriation avec indemnité. L'État serait ainsi devenu le land-lord universel, de façon à profiter seul désormais de la soi-disant plus-value incessante de la rente.

Thorold Rogers, après avoir combattu cette théorie au moment même où John Stuart Mill la produisait, y revient plus victorieusement encore aujourd'hui, dans son ouvrage sur l'*Interprétation économique de l'histoire*, fort de l'expérience acquise depuis une quarantaine d'années. Il montre alors, chose curieuse à constater, qui sape les bases de la doctrine de Henry George, que la plus-value espérée, considérée comme certaine par Stuart Mill, ne s'est pas produite. Au contraire, le prétendu *unearned increment* s'est transforme en baisse générale des fermages. De sorte que l'opération destinée à enrichir l'Etat, d'après les prévisions d'une doctrine fallacieuse, aurait abouti pour lui a un immense désastre financier.

séquence, rien n'est plus légitime que d'en exproprier le propriétaire foncier.

Quant aux fruits provenant du travail personnel de l'occupant, Henry George les lui laisse, prétendant par là respecter suffisamment la justice, puisque l'usurpation seule se trouve atteinte et que la propriété demeure respectée.

Seulement, comme il est à peu près impossible, dans le produit d'un fonds de terre, de distinguer la rente et les fruits du travail, le propriétaire aura bien des chances de se voir dépouillé à la fois de l'une et des autres en bloc. Qui déterminera, en effet, au sein du revenu global d'un champ ou d'une maison, la quotité susceptible d'être confisquée comme provenant de causes externes, et la quotité réservée à l'occupant comme fruit de son action personnelle? Quel contrôleur des contributions directes, si avisé soit-il, osera se lancer dans une telle ventilation? Quel contribuable l'acceptera, et quel juge risquera un arrêt dans ce conflit obscur?

L'auteur de *Progrès et pauvreté* se garde bien d'indiquer aucun procédé d'application. A peine consacre-t-il quelques lignes, dans un volume de 500 pages, à dire seulement que la répartition des produits de la rente et des produits du travail personnel s'effectuera par les soins des agents de l'impôt, sans indiquer comment ceux-ci y réussiront.

Cette lacune sur un point aussi essentiel contient l'aveu de l'impuissance du système, impuissance qui se transforme en injustice flagrante par l'arbitraire forcé de l'opération. Car, sous prétexte de saisir la rente, l'Etat spoliateur, faute de limites précises, s'attribuera peu à peu le revenu tout entier. D'autant plus que la rente, d'après la théorie de Henry George, progressant sans cesse, motivera le renouvellement d'incessantes confiscations. L'auteur finit, du reste, par avouer ironiquement : « De cette « façon, les propriétaires fonciers, s'ils le veulent, conserveront « leurs terres. *Nous leur laisserons l'enveloppe et nous pren-* « *drons l'amande.* »

En somme, le système de Henry George aboutit à la nationalisation du sol. Vainement l'économiste américain cherche-t-il,

au début, à donner le change en affirmant vouloir seulement la confiscation de la rente. A chaque ligne de son livre, éclate le fond de ses idées, à savoir que les terres seront possédées en commun, que leurs fruits seront partagés entre tous, personne ne pouvant accaparer pour lui seul les biens du Créateur. L'eau, l'air, le soleil, la terre constituent une propriété commune. La théorie de la rente ne sert ici qu'à recouvrir d'un appareil scientifique les conclusions proclamées, en toute occasion, avec moins de réserve apparente, par le parti tout entier : « Priver les autres hommes « de leur droit à l'usage de la terre, c'est commettre un crime qui « ne le cède en perversité qu'au crime de leur ôter la vie ou de les « dépouiller de la liberté personnelle! — Il y a une loi naturelle « et divine supérieure à toute loi humaine, en vertu de laquelle « tout peuple a le droit de vivre des produits du sol qui porte le « berceau de ses enfants et le tombeau de ses ancêtres. Il y a là un « droit plus élevé, plus ancien que tout droit personnel. »

Déjà donc, pas d'impôt foncier ou plutôt un simulacre d'impôt foncier masquant la confiscation, l'opérant même. Il s'agit cependant ici de la nature de richesses que, par tactique, le socialisme tient à ménager exceptionnellement, sur laquelle il voudrait s'abstenir d'appliquer ses théories collectivistes, s'il lui était possible de transiger sans déchoir. Vis-à-vis de ce qu'il nomme les gros monopoleurs, il va se trouver plus à l'aise.

§ 2. — *Collectivisme industriel. Mise en commun des instruments de travail.*

Après le collectivisme agraire, apparaît, en effet, le collectivisme industriel prôné dans l'ouvrage classique *le Capital* de Karl Marx.

L'histoire de la société, d'après Karl Marx (1), n'est autre chose

(1) Karl Marx, comme Henry George, prend pour point de départ de ses raisonnements des aphorismes extraits des meilleurs auteurs en économie politique. Ainsi, cette phrase d'Adam Smith : « le travail est la mesure réelle de « la valeur échangeable de toute marchandise, » lui sert à émettre l'axiome que les marchandises ne sont que du *travail cristallisé*. Dès lors, toute valeur découlant du travail, le capital n'en possède aucune, et sa rémunération, dépourvue de base, devient illégitime. Le travailleur, unique auteur de la valeur des mar-

que l'histoire de la lutte des classes, aboutissant toujours à l'asservissement des plus faibles. La classe désignée sous le nom de privilégiée n'a cessé d'exploiter les autres, accaparant à son profit exclusif les moyens de production. Grâce à ce monopole, elle a pu, uniquement préoccupée de son propre enrichissement, opprimer la classe la plus nombreuse, composée des travailleurs, lesquels se sont alors trouvés forcés d'ajouter au temps de travail normalement suffisant pour rétribuer leurs besoins un temps de travail supplémentaire dont l'équivalent en argent ne leur est pas payé. C'est ce travail supplémentaire, servant à enrichir injustement le capitaliste, qui provoque les revendications socialistes (1). Supposez, dit Karl Marx, que six heures de travail permettent à l'ouvrier de gagner sa vie, du moment que l'ouvrier est contraint de travailler douze heures, le capitaliste confisque abusivement six heures du temps de celui-ci à son profit. Peu à peu l'hypothèse des six heures et des douze heures se transforme en une affirmation positive, et Karl Marx répète, comme un dogme avéré, que l'ouvrier se voit chaque jour, sur 12 heures de travail, voler six heures par

chandises, doit seul en toucher le prix et recueillir les bénéfices de leur vente.

Toute la suite du système s'étaye sur ces prémisses. Mais, avant d'invoquer l'autorité d'Adam Smith, Karl Marx aurait dû s'assurer si réellement l'illustre économiste a bien exprimé, dans cette courte phrase, sa véritable pensée. Refuse-t-il au capital toute valeur productive? En aucune façon. L'extrait cité n'est qu'un passage incident, dont on ne saurait déduire une argumentation de longue haleine. Voir au surplus, sur ce sujet, un article de Maurice Bloch, dans le *Journal des Economistes* d'octobre 1884.

Lire surtout l'ouvrage de M. Paul Leroy-Beaulieu, *le Collectivisme*, in-8°, 1903, devenu classique sur la matière, et le *Socialisme, communisme et collectivisme* de M. Eugène d'Eichthal, déjà cité, in-12, 1901.

(1) Le pape Léon XIII, dans son Encyclique *Rerum novarum*, dit aussi que « peu à peu les travailleurs isolés et sans défense se sont vus, avec le temps, « livrés à la merci de maîtres inhumains et à la cupidité d'une concurrence « effrénée... Que le riche et le patron se souviennent qu'exploiter la pauvreté « et spéculer sur l'indigence sont choses que réprouvent également les lois divi- « nes et humaines!... Ce qui serait un crime à crier vengeance au ciel serait de « frustrer quelqu'un du prix de ses labeurs!... Dans la protection des droits « privés, l'Etat doit se préoccuper, d'une manière spéciale, des faibles et des « indigents. La classe riche se fait comme un rempart de sa richesse et a moins « besoin de la tutelle publique. » (Lettre encyclique du 15 mai 1891.)

A la rigueur, on pourrait soutenir que Karl Marx n'en dit pas plus que le pape. Mais celui-ci signale seulement à titre exceptionnel les cas que Karl Marx généralise, universalise même. Là est la profonde différence entre les deux argumentations.

son patron. « Les ouvriers donnent 12 utilités pour 6 valeurs. Mais « le capitaliste sait vendre ces 12 utilités pour 12 valeurs. Il en « donne 6 aux ouvriers, c'est le salaire convenu, et en garde 6 « pour lui, c'est son bénéfice. » La formule ainsi présentée et chiffrée devient facile à retenir et se propage de bouche en bouche. « La partie du travail de la journée qui dépasse les bornes du tra- « vail nécessaire ne fournit aucune valeur pour l'ouvrier. Elle « forme plus-value pour le capitaliste. Nous nommons cette partie « de la journée *temps extra*, et le travail dépensé en elle *sur-tra-* « *vail*. Ce *sur-travail* est imposé et extorqué au producteur « immédiat (1). »

Les six heures de travail abusivement retenues par les capitalistes, bien que non gagnées par eux, équivalent, en matière industrielle, à la rente de la terre non gagnée par les propriétaires fonciers. Aussi, dans les deux cas, les conclusions deviennent-elles identiques pour le fond et même pour la forme, car elles sont énoncées par Karl Marx, comme précédemment, en termes succincts, sans détails au sujet des moyens d'application. Il faut exproprier les usurpateurs, les forcer à restituer leurs bénéfices immérités, les faire rentrer sous le niveau de l'égalité. Dans ce but, le travail sera socialisé, les moyens de production mis à la disposition de tous les travailleurs, à titre d'instruments communs. En un mot, suppression de la propriété individuelle, remplacée par la propriété collective, tel est toujours le vague programme auquel aboutissent les déductions socialistes (2).

Ce programme, universellement reproduit dans les divers docu-

(1) Dans son livre, *la Conquête du pain*, in-8, 1893, Pierre Kropotkine dit, en termes plus appropriés encore aux classes populaires : « Toute la science de la « richesse est là : trouver des va-nu-pieds, les payer 3 francs et leur en faire « produire 10. Amasser ainsi une fortune, l'accroître par quelque grande coqui- « nerie faite avec le concours de l'Etat... etc. »

(2) Les imprécations contre le capital alternent avec la dialectique dans cette œuvre puissante et confuse : « Le capital arrive au monde suant le sang et la « boue par tous les pores... L'accumulation des richesses, d'un côté, c'est une « égale accumulation de pauvreté, de souffrances, d'ignominie, d'abrutissement, « d'esclavage, de l'autre côté, du côté de la classe qui produit cependant le ca- « pital lui-même... La condition des travailleurs empire à mesure que le capi- « tal s'accumule... Le paupérisme, cet hôtel des invalides de l'armée du travail, « est la conséquence fatale du système capitaliste..., etc. »

ments du parti, constitue l'unité de la doctrine. Ainsi, au congrès de Gotha, en 1875, on disait: « Dans la société actuelle, les ins- « truments de travail sont le monopole de la classe capitaliste; la « dépendance qui en résulte pour la classe ouvrière est la source « de la misère et de la servitude sous toutes ses formes. L'éman- « cipation du travail exige que les instruments de travail devien- « nent la propriété collective de la société. »

Le programme de Halle en 1890 « revendique la transformation « des moyens de travail en propriété collective et la transformation « de la propriété capitalistique en production socialiste ». Celui de Erfurt, en 1891, proclame également « la substitution de la pro- « priété collective à la propriété privée sur les instruments de pro- « duction et l'organisation d'une exploitation socialiste pour et « par la société ». Le congrès de Milan, où plus de 600 sociétés étaient représentées en avril 1891, adopte, en grand meeting œcuménique, l'ordre du jour suivant: « Le comité international pour « les droits du travail affirme que le travail ne pourra acquérir « tous ses droits que le jour où finira l'exploitation du capital, « que l'émancipation sociale des travailleurs doit viser surtout à « obtenir l'association de la richesse... »

Sans doute Bernstein, disciple de Karl Marx, a formulé contre la théorie du socialisme scientifique de son maître diverses critiques, que M. Paul Leroy-Beaulieu analyse curieusement dans la dernière édition de son ouvrage (1). Mais, si des dissidences scientifiques se sont produites, M. Paul Leroy-Beaulieu constate que les chefs du parti, M. Jaurès notamment en France (2), n'en inscrivent pas moins toujours le *communisme* sur leur drapeau. « Le « mot de *communisme*, l'entier communisme, et le mot de *com-* « *muniste*, l'ordre communiste, l'idéal communiste, reviennent « à chaque instant chez M. Jaurès comme les formules décisives « d'un programme, comme les articles de foi d'une religion. » De même, dans une enquête provoquée auprès des principaux socialistes militants en 1903 par M. Georges Renard, M. Paul Leroy-

(1) Quatrième édition du *Collectivisme* par M. Paul Leroy-Beaulieu, déjà cité, pages 455 et suivantes.

(2) Même ouvrage, pages 515 et suivantes.

Beaulieu signale encore l'unanimité des réponses en faveur de la substitution de la propriété collective à la propriété individuelle (1).

Les affirmations en faveur du collectivisme, on le voit, se répètent et se perpétuent, conservant toujours la même teinte vague, ce qui d'ailleurs facilite l'accord à leur sujet.

Vainement voudrait-on en savoir davantage (2). Aucune recherche ne permet de découvrir exactement quels moyens pratiques assureront la transition du régime actuel au régime nouveau (3), comment fonctionnera l'organisme collectif, quel sera son agencement, qui surexcitera l'initiative personnelle, à qui seront attribués les bénéfices communs (4).

Pour se renseigner, on en est réduit à consulter la fiction de M. Bellamy (5), intitulée *Cent ans après*, qui décrit le peuple

(1) Même ouvrage de M. Paul Leroy-Beaulieu, pages 529 et suivantes. Les réponses à l'enquête émanent de MM. Emile Vandervelde, Eugène Debs, Aristide Briant, Edouard Vaillant, Sidney Webb, Napoleone Colajanni, le professeur Renard, etc.

(2) Questionné directement au sujet des détails d'application du programme socialiste dans l'avenir, M. Jules Guesde a répondu : « On m'a accusé de ne « pas avoir décrit en détail ce que sera la société de demain! Cela n'est pas « sérieux! On ne sait pas d'avance ce que sera la société de demain, si ce n'est « dans les grandes lignes. A l'approche de chaque révolution, on est souvent « ignorant de ce que sera le lendemain. En 1789, le tiers état savait-il exactement « ce qu'il ferait de sa prochaine victoire? » (Conférence à la maison du peu- « ple, mars 1892.)

(3) Les procédés qui provoqueront la transition reposent vraisemblablement dans les prévisions de certains esprits sur la force, « cette grande accoucheuse des sociétés ». « L'expropriation, dit Pierre Kropotkine, doit porter sur tout « ce qui permet à qui que ce soit, banquier, industriel ou cultivateur, de « s'approprier le travail d'autrui. La formule est simple et compréhensible. « Nous ne voulons pas dépouiller chacun de son paletot. Mais nous voulons ren- « dre aux travailleurs tout ce qui permet à n'importe qui de les exploiter. Voilà « comment nous comprenons l'expropriation et la Révolution que nous atten- « dons dans un avenir prochain! » (*La Conquête du pain*, 1892.)

(4) Dans son livre sur *le Collectivisme*, M. Paul Leroy-Beaulieu constate, comme nous, le caractère négatif de tous les écrits socialistes. Il ne fait exception qu'en faveur du livre de Schœffle, *Quintessence du socialisme*, « le seul qui « cherche à présenter le plan du futur édifice social». Cependant, d'après le résumé et les remarques mêmes de M. Paul Leroy-Beaulieu, l'ouvrage de Schœffle, non seulement suscite un grand nombre d'objections pratiques, mais reste encore le plus souvent dans ce vague irrémédiable, commun à tous ses congénères. La plupart des points essentiels y demeurent en suspens et M. Paul Leroy Beaulieu est obligé de déclarer en terminant qu' « on ne peut examiner le col- « lectivisme sous son aspect positif qu'autant que Schœffle et les principaux « théoriciens de l'école nous le laissent entrevoir, ou deviner, à travers les voi- « les discrets dont ils l'entourent ».

(5) *Cent ans après*, de M. Bellamy, a été vendu, dès le début, à plus de

des Etats-Unis, en l'an 2.000, reprenant la direction de ses affaires industrielles, comme deux cent trente ans auparavant, il reprit son gouvernement politique. Plus de patrons, plus de capitalistes, plus de propriétaires fonciers, plus de sociétés anonymes, plus de fabriques, d'usines, de champs séparés par des clôtures. Un syndicat unique et universel travaille dans l'intérêt commun, aménage seul l'ensemble de la production et dirige l'armée des travailleurs organisés militairement, hiérarchiquement, du haut en bas de l'échelle, avec des chefs nommés à l'élection. Les profits sont répartis au moyen de cartes de crédit, la monnaie n'existant plus. Les grèves deviennent impossibles. Les plaisirs, les jouissances de toutes sortes abondent. Le public vit dans une prospérité inconnue même aux privilégiés du XIXe siècle. Bref, tout le monde est heureux, c'est un roman (1), une fiction charmante, un rêve invraisemblable, dans lequel l'abolition de la propriété, du capital, du salaire, de l'héritage, du numéraire, etc., revêt des couleurs idéales.

Plus pratique semble l'étude intitulée *le Lendemain de la révolution sociale* publiée en 1903 par M. Kautsky, un des chefs du parti marxiste (1). Le mot *impôt* y est, sans doute, souvent prononcé au cours de la description de la future organisation socialiste, ce qui étonne au premier abord puisque nous affirmions que cette organisation excluait l'existence des impôts. Mais il suffit de lire la fin de la brochure pour être édifié sur le sens qu'un collectiviste donne à l'idée d'impôt. En effet, après avoir, comme tous les membres du parti, conclu à la confiscation des propriétés individuelles, la mesure toujours ne faisant pas question, M. Kautsky se demande quel sera le meilleur procédé pour l'accomplir : expropriation directe ou rachat ? Or, voici les raisons pour lesquelles M. Kautsky préfère ce dernier mode. L'expropriation

500.000 exemplaires. C'est un succès de librairie plus considérable encore que *le Capital* de Karl Marx et *Progrès et pauvreté* de Henry George. Deux traductions en ont été faites en français (librairies Dentu et Guillaumin).

(1) M. Eugène d'Eichthal a consacré une intéressante brochure à l'écrit de M. Kautsky, lequel a été traduit dans *le Mouvement socialiste* des 1er, 15 février et 1er mars 1903. M. Paul Leroy-Beaulieu en parle aussi avec détails dans la quatrième édition de son livre précité *le Collectivisme.*

directe, dit-il, risquerait de frapper à la fois les gros et les petits capitalistes difficiles à distinguer, parce que les uns et les autres se trouvent aujourd'hui engagés dans les mêmes entreprises financières. Le rachat, au contraire, opéré au moyen de la délivrance de titres de rentes sur l'Etat, permettra d'établir un impôt sélectionné, perçu par voie de retenue sur ces rentes, auquel les bénéficiaires, par conséquent, ne pourront échapper, lequel impôt étant progressif reprendra peu à peu aux riches, et aux riches uniquement, la totalité de l'indemnité dont ils auront été gratifiés d'abord. « Il sera possible d'élever l'impôt progressif autant qu'il « le faudra. En cas de besoin, cette élévation ressemblera fort à « une confiscation des grandes fortunes ». Voilà comment l'impôt peut pénétrer accessoirement au sein de l'organisation socialiste, cantonné dans le rôle passager d'agent de confiscation des fortunes, ce qui équivaut à déclarer qu'il n'existera pas.

Chacun, du reste, nous le répétons, a déjà compris d'une manière générale, que, du moment que la terre et le capital disparaissaient à titre de propriété individuelle, du moment qu'un syndicat central dirigeait seul toutes les branches du travail national et en recueillait seul tous les profits, aucune place ne restait à l'impôt, ni sur les fonds de terre, ni sur les biens mobiliers, ni sur l'industrie et le commerce. En un mot l'*impôt socialiste*, une fois la révolution sociale accomplie, si jamais elle s'accomplit intégralement, n'a plus de sens.

§ 3. — *Danger des impôts destinés à préparer l'avènement du socialisme.*

Par exemple, ce qui semble un danger nullement utopique est la marche qu'aujourd'hui, au sein même de la société capitaliste, inaugure l'impôt sous l'inspiration du collectivisme futur.

L'impôt détourné de ses seules fins légitimes consistant, on s'en souvient, à pourvoir aux besoins annuels des budgets, prépare les voies de l'ordre nouveau. Non seulement il prépare ses voies, mais, manié habilement, exagéré par degrés, il tend à assurer sa réalisation presque complète. Si le système progressif, en effet, nivelle

peu à peu les fortunes, si les monopoles fiscaux concentrent les grandes industries dans les mains de l'Etat, la transformation socialiste se trouvera de fait accomplie. Beaucoup de chefs du parti se contenteraient de ces résultats. C'est pourquoi l'impôt progressif sur le revenu et sur les successions, bien que présenté *sournoisement*, comme dit M. Paul Leroy-Beaulieu (1), et les projets de grands monopoles soi-disant fiscaux sur le blé, sur le sucre, sur les pétroles, sur les chemins de fer, sur le gaz, sur les tramways, sur l'alcool, qui s'épanouissent dans les ordres du jour, suscitent de si justes appréhensions. Chacun commence à comprendre que ces sortes de réformes financières, poursuivies par étapes successives jusqu'à leur limite extrême, suffiront à supprimer la propriété individuelle et à installer le collectivisme, sans révolution violente, au sein de notre organisation sociale.

Sans doute donc, le socialisme intégral, tel que le décrit la pure doctrine, ne comportera plus aucun système d'impôts. Mais provisoirement, au contraire, l'impôt, détourné de ses voies, réussira, si l'on n'y prend garde, à assurer l'avènement du collectivisme effectif.

(1) Lire l'article publié par M. Paul Leroy-Beaulieu dans le *Journal des Débats*, du 24 août 1904, où il est dit notamment : « La société présente n'a « quasi rien à redouter des socialistes révolutionnaires qui, quoi qu'ils pré- « tendent, ne peuvent improviser le collectivisme en quelques journées de bar- « ricades ou de grève générale. La société, au contraire, a énormément à crain- « dre l'autre variété de socialistes, les soi-disant réformistes, qui s'insinuent dans « les ministères, ou les dominent. Ceux-là font de la besogne réelle, minant peu « à peu toutes les défenses sociales et préparant efficacement la voie au collec « tivisme. »

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈMES FISCAUX EXISTANTS OU SUSCEPTIBLES D'APPLICATION

Cette deuxième partie aborde l'étude des systèmes fiscaux en vigueur dans les divers pays, ou susceptibles d'y fonctionner : expériences faites ou projets réalisables, tel sera donc le programme des principaux chapitres suivants :

Impôts sur le revenu ;
Impôts sur les revenus ;
Impôts sur les signes extérieurs du revenu ;
Impôts mixtes sur le capital et sur le revenu ;
Impôts de *discrimination;*
Impôts sur les successions ;
Impôts à tarifs progressifs ;
Grands monopoles fiscaux.

L'impôt sur le revenu, sous ses formes diverses, va, en raison de son importance, occuper la première place et la plus étendue.

CHAPITRE X

IMPÔT SUR LE REVENU GLOBAL EN PRUSSE ET DANS LES ÉTATS DE L'ALLEMAGNE

§ 1. — *Impôts directs sur le revenu en général.*

Adam Smith libelle ainsi, on s'en souvient, sa maxime de justice : « Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du « gouvernement, chacun le plus possible en raison de ses facul- « tés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la « protection de l'État », et Jean-Baptiste Say ajoute : « Quant aux « revenus, ils sont proprement, quelle qu'en soit la source, la « véritable matière imposable parce qu'ils renaissent incessam- « ment. » Personne n'hésite à s'incliner devant ces généralités ; tout le monde se déclare partisan de l'imposition du revenu. Même parmi les partisans de l'impôt sur le capital (1), nul ne conteste que la véritable base de l'impôt ne soit, en définitive, le revenu.

Mais, dès qu'arrivant aux procédés d'exécution, on se demande comment imposer le revenu, les réponses diffèrent suivant les lieux et suivant les sentiments. C'est donc la forme, et non le principe de l'impôt, qui se trouve ici en discussion.

Avant d'aborder l'étude des diverses expériences réalisées et des projets à l'ordre du jour, remarquons que les impôts indirects, aussi bien que les impôts directs, pourraient entrer en scène, car tous deux ont la prétention d'atteindre le revenu. Cependant, comme, en général, la discussion se concentre sur les contribu-

(1) Nous avons vu, en effet, les adeptes de l'impôt sur le capital déclarer que leur procédé constituait seulement un détour habile pour frapper plus sûrement et plus complètement le revenu. Voir p. 57.

tions directes (1), nous laisserons de côté provisoirement les impôts indirects, sauf à généraliser plus tard.

Les contributions directes susceptibles d'atteindre les revenus peuvent, d'après leurs caractères saillants, se répartir entre les trois principales catégories suivantes :

Impôts sur le revenu en bloc ;

Impôts sur les diverses sources de revenus ;

Impôts sur les signes extérieurs du revenu.

Chacune de ces formes possède sa constitution, son mécanisme, ses avantages et ses inconvénients. Commençons par l'impôt sur le revenu global.

§ 2. — *Impôt sur le revenu global en Prusse.*

Le type d'impôt sur le revenu global le plus habituellement cité est l'*Einkommensteuer* prussien établi, ou plutôt restauré, par la loi du 11 juin 1891 (2).

La dite loi du 11 juin 1891 commence par définir l'assiette même de l'impôt, c'est-à-dire le revenu imposable. Pour le constituer, la totalité des produits annuels, en argent ou valeurs, des capitaux fonciers et mobiliers, commerces, industries, occupations lucratives, etc., est d'abord récapitulée. Ainsi le premier élément du revenu imposable est, d'après le texte de la loi prussienne, *l'ensemble des avantages de toute nature dont le contribuable jouit périodiquement* (3).

(1) Les impôts directs, en effet, attaquent de front le revenu. Ils sont par là mieux qualifiés pour représenter l'impôt sur le revenu que les impôts indirects dont le but, quoique identique, se dessine moins nettement. Souvent même les impôts sur les consommations ont l'air de frapper la dépense et les droits d'enregistrement semblent frapper le capital. Au fond, c'est toujours au revenu qu'ils aboutissent, mais par des détours, que n'emploient pas, ou qu'emploient moins les impôts directs.

(2) Avant 1891, la Prusse possédait deux sortes d'impôts sur le revenu : le premier, nommé *Impôt des classes*, frappait les petits contribuables par catégories de revenus jusqu'à 3000 marcks. Le second s'adressait aux revenus supérieurs à 3000 M. et portait seul le nom d'*impôt sur le revenu* proprement dit. Au fond, comme le remarque Maurice Block dans *l'Economiste français* du 26 novembre 1892, ces deux impôts qui se faisaient suite ne différaient guère entre eux. Le mérite de la loi du 11 juin 1891 fut donc, non pas de créer un systeme nouveau, mais de codifier, remanier et unifier le système existant.

(3) Ce mot *périodiquement* exclut les profits extraordinaires provenant de

Puis, une fois les revenus bruts déterminés, en sont déduites toutes les dépenses nécessaires à leur production, à leur assurance et à leur entretien, de même que les intérêts des dettes et rentes payés par le contribuable, certains impôts directs et indirects, les pertes annuelles et normales pour détérioration des bâtiments, machines, outillage, etc., les primes d'assurances contre les maladies, les accidents, la vieillesse, etc. Au contraire, ne doivent pas être déduites les dépenses consacrées à l'amélioration et l'augmentation du patrimoine, à l'extension des affaires, etc., ainsi que les dépenses d'entretien du ménage du contribuable et des personnes qui en font partie. C'est, en résumé, le revenu *net*, c'est-à-dire le revenu dégagé des frais indispensables à sa constitution même et à son maintien, et diminué des charges qui lui sont inhérentes, que le fisc prussien considère comme imposable.

Sur ce revenu net d'autres déductions de faveur sont opérées. Les chefs de famille, par exemple, dont les ressources ne dépassent pas 3.750 fr. par an, jouissent d'une atténuation de 62 fr. 50 par membre au-dessous de 14 ans. Si le nombre de ces membres au-dessous de 14 ans atteint trois ou plus, la cote du chef de famille descend d'une classe entière du tarif, ce qui, d'après le tableau cité plus loin, représente une détaxe d'impôt de 4 fr., 5 fr., 6 fr., 10 fr., etc., suivant les cas.

La loi, d'ailleurs, autorise les commissaires, d'une manière générale, en raison de circonstances exceptionnelles, telles que éducation des enfants, maladies chroniques, endettement, entretien de parents sans ressources, événements malheureux, à faire rétrograder d'office la cote des chefs de maison dont le revenu imposable est inférieur à 11.875 fr. de une, deux ou trois classes au maximum. Ce pouvoir discrétionnaire aboutit à dégrever les familles dans la gêne d'un chiffre d'impôt susceptible d'atteindre 85 francs.

successions, donations, assurances sur la vie, etc., qui représentent, non un revenu, mais une augmentation de patrimoine, imposable ultérieurement en raison de l'accroissement de revenu qui en découle.

§ 3. — *Obligation de la déclaration.*

L'obligation de la déclaration constitue une des plus graves innovations de la loi du 11 juin 1891. Jusqu'alors, les commissaires de l'imposition évaluaient eux-mêmes le montant approximatif des fortunes et les rangeaient d'office dans la classe du tarif qu'ils avaient arbitrée en leur âme et conscience. Mais la faculté ainsi laissée aux commissaires les portait à une modération excessive. Faute de bases précises, l'évaluation demeurait presque toujours au-dessous de la vérité et le rendement de l'impôt s'en ressentait. A partir de la mise à exécution de la loi du 11 juin 1891, la déclaration devenant obligatoire, les estimations du revenu et son contrôle reposèrent sur une base plus solide et les recettes prirent un notable essor.

En vertu de cette loi, en effet, tout contribuable dont le revenu est supérieur à 3.000 M. doit, sur simple avis publié par voie d'affiches, souscrire une *déclaration* annuelle relatant le montant total de ses ressources, avec indication détaillée de leurs origines et des déductions légales qu'elles comportent. Au-dessous de 3.000 M. de revenus, l'obligation de la déclaration ne s'ouvre qu'exceptionnellement à la suite d'un avis spécial du président de la Commission d'assiette.

Cette obligation de la déclaration ne s'impatronisa pas sans résistance. La Commission chargée de l'examen du nouveau projet de loi souleva contre elle de nombreuses objections. Beaucoup d'industriels et de commerçants, disait-on, et surtout la plupart des agriculteurs rencontreront des difficultés presque insurmontables à rédiger les feuilles annuelles de déclaration. Tous ceux qui ne tiennent pas de comptabilité régulière, c'est-à-dire la grande majorité des petits contribuables, éprouveront un embarras absolu à récapituler des opérations annuelles de recettes et de dépenses, dont ils ne se souviennent que très imparfaitement. Quel cultivateur réussira jamais à dresser le bilan exact de ses ventes de blés, avoines, fourrages, bestiaux, volailles, lait, beurre, etc., à déduire de leur montant brut ses déboursés en salaires, assurances, achats

de semences, fumiers, engrais, instruments, etc., dans le cours des douze mois précédents? Quel artisan pourra, à l'égard du même espace de temps, relever ses factures, retrouver le prix de ses travaux, établir le tableau de ses bénéfices journaliers, puis en soustraire ses frais d'acquisition de matières premières, de fournitures, d'outils, les salaires de ses ouvriers, etc.?

Aussi fallut-il faire fléchir les textes réglementaires et insérer dans la loi que le contribuable manifestement incapable de chiffrer son revenu serait dispensé de remplir les multiples colonnes de la feuille de déclaration. La Commission d'évaluation doit se contenter alors d'indications générales qu'elle-même complète et traduit en chiffres aux risques et périls du non-déclarant. Celui-ci ne parvient ainsi à se décharger d'un travail au-dessus de ses moyens qu'en tombant dans les mains de l'administration.

Toute omission dans les déclarations de ceux qui doivent en fournir donne ouverture, dès qu'elle est découverte, à de sévères pénalités. D'abord le défaut de déclaration dans le délai légal prive le contribuable du droit de réclamer contre les évaluations établies d'office par les Commissions. Après une itérative demande de déclaration, si ce rappel n'est pas suivi d'effet, l'amende s'élève à 25 p. 100 de la cote. Cette sévère répression, corollaire forcé de l'obligation de la déclaration, exposera le gouvernement, disaient encore avec raison les adversaires de la loi nouvelle, à de nombreux mécontentements.

Ils ajoutaient, d'ailleurs, comme l'expérience l'a vérifié, que ces mêmes feuilles de déclarations, source de tant d'ennuis pour les ignorants, constitueront pour les plus habiles de faciles instruments de fraude. Car quiconque veut en jouer saura vite distinguer les revenus que le contrôle met facilement à jour, qu'il faut par conséquent déclarer avec une sincérité affectée, de ceux, au contraire, dont l'omission ou l'atténuation passeront presque à coup sûr inaperçues. Un peu d'astuce et d'habitude ne tarde pas à révéler quels chiffres peuvent impunément demeurer dans l'ombre. Les mêmes artifices se renouvellent, en sens inverse, à propos des déductions légales. De sorte que, selon l'expression de Stuart Mill, la déclaration devient une « prime pour les gens

« sans conscience et une amende pour les gens consciencieux ».

Ces objections, — toujours utiles à rappeler (1), — avaient si vivement impressionné les esprits en Prusse au moment de l'élaboration de la loi nouvelle que son vote en fut assez longtemps retardé (2). Cependant l'exemple du fonctionnement de la déclaration obligatoire dans le grand-duché de Bade, en Wurtemberg, en Saxe, en Bavière, en Angleterre, etc., et surtout le désir d'augmenter les ressources du budget, décidèrent définitivement le gouvernement et les Chambres en faveur de l'innovation, qui devint effectivement productive, comme il sera dit (3).

§ 4. — *Suprématie de l'administration dans le contrôle des déclarations.*

Une fois les déclarations rédigées, à quelle autorité revient leur examen? Est-ce à des fonctionnaires, fonctionnaires locaux, ou délégués du gouvernement central, ou bien à des assemblées de contribuables, ou aux représentants de la commune et du cercle, ou bien à des commissions mixtes composées par partie des uns des autres? Le choix entre ces différents systèmes n'est pas indifférent, car il devient plus délicat encore de contrôler les déclarations que de contraindre les contribuables à les effectuer. Voici ce qu'a organisé sur ce point la loi prussienne du 11 juin 1891.

(1) Cette obligation de la déclaration a, de même, retenu longtemps l'attention de la seconde chambre en Hollande, lors de l'élaboration de la nouvelle loi fiscale néerlandaise du 27 septembre 1892, laquelle consacre deux innovations importantes, la création d'un impôt sur le capital et l'introduction du systeme de la progressivité. Malgré de si considérables réformes, les discussions se concentrèrent sur la question de savoir si les declarations seront reçues sous la foi du serment avec formule religieuse, ou seulement affirmées sincères et véritables, avec la sanction de poursuites judiciaires en cas de mensonge. Détails secondaires! détails à côte! disaient, d'après les comptes-rendus, les orateurs officiels. Ce furent cependant ces soi-disant détails, touchant à la conscience, au for intérieur, à la sécurité morale et matérielle de chaque contribuable, qui occupèrent la majorité des séances. Là, quoi qu'on fasse, résidera toujours la pierre d'achoppement de l'impôt global sur le revenu.

(2) Lire au sujet de l'introduction de la formalité de la déclaration en Prusse les instructifs articles de M. Arthur Raffalovich, dans *l'Economiste français* des 20 et 27 septembre 1890.

(3) Voir plus loin ce qui est dit au sujet des produits budgétaires de l'*einkommensteuer*.

Dans chaque district fonctionne une *commission de fixation de l'impôt*, formée de membres nommés pour moitié, y compris le président, par l'administration, l'autre moitié élue par la représentation du *cercle*, ou la représentation communale. C'est à cette commission qu'incombe à peu près exclusivement le soin d'établir les cotes de l'impôt sur le revenu.

Les travaux de la dite commission consistent d'abord à examiner et à reviser, s'il y a lieu, les renseignements fournis par les *commissions d'évaluation préalable* ayant fonctionné avant elle dans des circonscriptions plus étroites (1), dont la tâche a consisté surtout à mettre en ordre les notes des *Conseils d'administration communale* chargés de dresser chaque année la liste complète des citoyens imposables.

La commission de fixation de l'impôt compare ensuite les renseignements dont elle se trouve pourvue avec les énonciations des feuilles de déclarations individuelles, puis poursuit le cours de ses vérifications au moyen des pouvoirs nombreux et étendus que la loi lui délègue, notamment par l'audition des intéressés et des témoins, s'il y a lieu. Enfin elle arrête définitivement, sauf appel le chiffre des cotisations.

La série des juridictions relatives à l'établissement de l'impôt sur le revenu en Prusse s'étage donc ainsi : conseils d'administration communale, commissions d'évaluation préalable, commissions de fixation de l'impôt, opérant l'une après l'autre dans des circonscriptions et avec des pouvoirs de plus en plus étendus. La Commission de fixation de l'impôt au sommet mérite surtout notre attention, puisqu'elle sanctionne et revise les travaux des juri-

(1) Ces commissions d'évaluation préalable, instituées par commune ou groupe de communes, sous la présidence du maire, et composées, comme-ci dessus, de membres les uns nommés par l'administration, les autres élus, commencent, avant même l'ouverture des travaux d'assiette, à examiner les notes locales, spécialement celles qui ont été fournies par les *Conseils d'administration communale*. Les conseils d'administration communale, en effet, dressent chaque année une liste complète de tous les citoyens imposables. A cet effet, chaque propriétaire de maison habitée, chaque chef de famille ou d'établissement doit fournir les renseignements qui lui sont demandés au sujet des personnes rentrant dans le cercle de leur compétence.

dictions précédentes et devient le véritable juge des déclarations individuelles.

Ses attributions discrétionnaires sont définies par la loi dans les termes suivants : « Elle arrête elle-même le montant de l'impôt qui « lui paraît exigible d'après les constatations qu'elle a opérées. » La Commission ainsi qualifiée de souveraine par le texte officiel contient, nous l'avons vu, une moitié de membres appartenant à l'administration. Ce ne serait encore que peu de chose au point de vue de la prépondérance administrative, bien qu'à nombre égal l'influence des fonctionnaires prime celle de leurs collègues, si, en plus, le président, conseiller provincial, commissaire du gouvernement, placé par l'administration elle-même à la tête de la Commission, ne détenait des pouvoirs propres tout à fait décisifs. C'est lui personnellement qui surveille les opérations des Commissions d'évaluation préalable et qui, par conséquent, prépare les dossiers. C'est lui qui recueille et provoque tous renseignements relatifs à « la situation de la propriété, de la fortune et « du revenu des contribuables ». C'est lui qui, pour conduire à bien cette enquête difficile et essentielle, est seul autorisé à requérir le concours des maires et des fonctionnaires, lesquels sont légalement obligés de répondre à toutes ses demandes. C'est de lui que relèvent les auxiliaires administratifs adjoints au besoin à la commission. Bref, il possède la haute main sur toutes les opérations de la circonscription.

De même, pour la commission d'appel, le président, commissaire du gouvernement nommé par le ministre des finances, prend, d'après la loi de 1891, « la direction supérieure de tous les tra- « vaux de fixation de l'impôt dans sa circonscription ».

Une hiérarchie de présidents, nommés par le gouvernement, dotés de pouvoirs considérables, dirigent donc, dans toute la vérité du mot (1), les travaux des Commissions. En résumé, l'admi-

(1) La loi du 11 juin 1891 dit textuellement : « Les présidents doivent convo- « quer les commissions, préparer et diriger leurs opérations. »

Un autre article de la loi ajoute que « les membres des commissions promet- « tent au président, en lui touchant la main en guise de serment, qu'ils procé- « deront dans les travaux de la commission sans acception de personnes, en « leur âme et conscience, etc. »

nistration domine manifestement en Prusse la série des investigations destinées à fixer le chiffre des revenus individuels.

Le système de la taxation du revenu global comporte forcément, semble-t-il, une telle solution. Ce n'est plus comme dans le système de la taxation par cédules, où des Commissions d'assesseurs locaux peuvent soumettre la matière imposable, définie d'une manière précise, à un contrôle également précis, permettant des recours efficaces. Quand il s'agit de revenus considérés en bloc, dont le chiffre global, discutable et incertain, doit être arbitré d'autorité, l'administration paraît seule capable de prendre la responsabilité de ces décisions quasi-souveraines.

L'administration, en effet, possède trois précieuses qualités, tout à fait opportunes dans la circonstance, la discrétion, la compétence et l'autorité. La discrétion, conséquence du secret professionnel, facile à pratiquer, d'ailleurs, par des fonctionnaires étrangers au pays, discrétion seule capable de rassurer les déclarants et de les garantir contre un des plus redoutables inconvénients de la déclaration. La compétence ensuite, apanage de gens rompus aux affaires fiscales, habiles par métier à compulser les registres officiels et à y découvrir la trace du mouvement des fortunes. L'autorité, en dernier lieu, résultant dans certains pays, en Prusse notamment, d'une soumission spontanée et séculaire des administrés (1), provenant plus exclusivement dans d'autres pays des moyens coercitifs mis à la disposition des représentants de l'Etat.

Malgré ces divers mérites cependant, l'ingérence administrative, clef de voûte de l'*Einkommensteuer*, ne serait pas acceptée partout aussi aisément qu'en Prusse (2).

(1) Si la suprématie de l'administration en Prusse, surnommée caporalisme, produit d'excellents effets fiscaux, elle suscite parfois des révoltes dans les milieux moins dociles que celui des simples contribuables. Ainsi les grèves de janvier 1893 dans les mines royales du bassin de la Sarre n'eurent pour cause ni l'insuffisance des salaires, ni des questions de règlements intérieurs, l'empereur s'étant attaché, au contraire, à procurer aux mineurs dépendant de l'administration royale les meilleurs traitements possibles. Mais, dans le sein des commissions des caisses de secours récemment instituées, « les fonctionnaires, « suivant leur tradition, ne purent s'abstenir de vouloir dominer. Le ton de « commandement, le *caporalisme* des ingénieurs royaux devint insupportable « aux ouvriers ». Telle fut, d'après les comptes-rendus, la seule raison de la grève.

(2) « Aucun peuple aux allures libérales, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu, aux

§ 5. — *Impôts sur le revenu global dans les Etats de l'Allemagne.*

L'impôt sur le revenu global organisé dans le royaume de Saxe par les lois du 10 mars 1894 et du 1er juillet 1902 repose, de même qu'en Prusse : 1° sur l'obligation de la déclaration pour tout contribuable possesseur d'un revenu supérieur à 2000 fr. ; 2° sur la recherche de tous renseignements relatifs à la fortune des contribuables « effectuée par l'inspecteur des finances de la circonscrip« tion, soit auprès des diverses autorités et fonctionnaires, soit « auprès de la partie en cause elle-même. Celle-ci doit fournir par « écrit ou verbalement les réponses aux questions posées sur sa « situation personnelle et sur les bénéfices de son industrie. L'ins« pecteur des finances de la circonscription devient président de « droit de la commission d'évaluation. »

Dans le grand-duché de Bade, la loi du 20 juin 1891 règle la taxation du revenu en bloc de la manière suivante : « Tout « citoyen déclare quel est le montant de son revenu brut. Il pré« sente le bilan de ses recettes et de ses dépenses, y compris ses « dettes, et en déduit sa situation de fortune... A défaut de décla« ration, la Commission se réfère aux dépenses courantes, habi« tation, tenue de maison, service, éducation et instruction des « enfants, dépenses de luxe et de plaisir. »

Dans le grand-duché de Hesse, les contribuables n'ont pas à formuler de déclaration spontanée pour l'impôt sur le revenu. Mais, ce qui revient à peu près au même, l'article 11 de la loi du 8 juillet 1884 y oblige les chefs de ménage à répondre aux questions posées par les autorités municipales et fiscales, dans le délai minimum de quatorze jours, sous peine d'une amende de 5 à

« habitudes tolérantes, aux luttes électorales ardentes, aux gouvernements « changeants, ne pourra se plier à une taxe de ce genre. Qu'on établisse alors « en France l'administration prussienne, stable, indiscutée, indépendante de tous « les citoyens, élevée au-dessus de tous les partis ! » (*Economiste français*, du 23 octobre 1886.)

Le ministre des finances, M. Peytral, disait de même, dans son projet du 30 octobre 1888 : « Les pouvoirs confiés aux commissions de classement en Prusse « sont en rapport avec les habitudes d'une nation très hiérarchisée. »

100 marks, qui peut être convertie en emprisonnement (Art. 12). Ces commissions régionales d'évaluation sont placées sous la présidence du commissaire des impôts, ou d'un commissaire nommé par le ministre des finances, lequel *dirige* les travaux de l'assiette de l'impôt dans l'intérieur de sa circonscription (Art. 22).

En Alsace-Lorraine, où la transition avec le régime français de la contribution personnelle et mobilière a été cependant autant que possible ménagée (1), le nouvel impôt sur le revenu des capitaux, organisé par la loi du 23 juillet 1901 pour entrer en exécution le 1er janvier 1903, rend la déclaration obligatoire, et la fait contrôler par des commissions que composent et que président des fonctionnaires de l'Etat. Le contribuable effectue sa déclaration « en son âme et conscience », déclaration écrite ou relatée dans un procès-verbal. La seule atténuation consiste à n'exiger que l'indication de la catégorie moyenne des revenus nets possédés, et non pas leur nomenclature précise et détaillée. Les commissions d'évaluation ont d'ailleurs, comme en Prusse, le droit de réclamer aux parties en cause des compléments d'informations et de déclarations, de consulter les différents dépôts d'actes enregistrés par les autorités publiques, de se renseigner, en un mot, par tous les moyens à leur disposition.

Peut-être cependant ne faut-il pas insister ici sur l'impôt nouveau créé en Alsace-Lorraine qui n'est pas, à proprement parler, un impôt sur le revenu global, tandis que celui du royaume de Wurtemberg, inauguré par la loi du 8 août 1903, possède sans conteste ce caractère. Il se superpose ouvertement aux impôts fonciers, sur le capital et des patentes et contient les dispositions suivantes: « La Commission des impôts dirige les opérations d'é-
« valuation des revenus, sous la haute surveillance et la haute
« direction du ministre des finances. Dans chaque circonscrip-
« tion fiscale, la direction immédiate des travaux d'évaluation
« appartient au directeur des contributions de l'arrondissement. »

(1) Lire l'intéressant article de M. Sartorius baron von Waltershausen, professeur à l'Université de Strasbourg, intitulé *la Réforme des impôts directs en Alsace-Lorraine*, publié dans *la Revue de science et de législation financières* d'octobre, novembre et décembre 1903.

Partout donc les procédés d'imposition se résument dans ces deux idées : déclaration obligatoire des contribuables, prépondérance de l'administration pour le contrôle de ces déclarations et la fixation des cotes individuelles. C'est la formule obligatoire du système de la taxation du revenu en bloc.

§ 6. — *Place occupée dans le système fiscal par l'*Einkommensteuer *et les impôts sur le revenu des Etats allemands.*

Aux premières années de sa reconstitution, après 1891, l'*Einkommensteuer* pouvait être accusé, en Prusse, de former double emploi avec les impôts qui continuaient à subsister sur les terres, les maisons, les industries, etc. Les évaluations budgétaires de 1892-1893 comprenaient, en effet :

Impôt foncier sur les propriétés bâties.....	50.027.000 fr.
Impôt foncier sur les maisons.....	42.016.000 —
Impôt industriel.....	27.001.000 —
Total.....	119.044.000 fr.
Impôt sur le revenu global.....	100.000.000 —

Sans doute les 119 millions demandés alors à la terre, à la propriété bâtie et à l'industrie, ne représentaient pas un total assez important pour imprimer à ce double emploi le caractère excessif qu'il eût revêtu ailleurs, chez nous, par exemple, où les trois contributions en question, avec les portes et fenêtres, produisent plus de 395 millions. Ce n'en était pas moins une surcharge contraire à la justice fiscale que de frapper deux fois, d'abord par une contribution spéciale, puis par l'impôt global, certaines valeurs déterminées.

Aussi la loi du 14 juillet 1893 (1) raya-t-elle du budget de la Prusse, pour les transférer entièrement aux budgets locaux, les

(1) La loi du 14 juillet 1893, en transférant aux localités les trois impôts désignés ci-dessus, obéissait à des considérations multiples, parmi lesquelles le désir de laisser une place libre à l'impôt sur le revenu global ne tenait peut-être pas un rang prééminent. Le sujet sera plus amplement traité dans la suite de cet ouvrage.

taxes sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, ainsi que la taxe sur les professions, de sorte qu'aujourd'hui l'*Einkommensteuer* occupe véritablement une place libre dans la fiscalité de l'Etat prussien. A ce point de vue, aucun reproche ne saurait plus lui être adressé.

Cependant, le grand-duché de Bade (1), l'Oldenbourg, le Würtemberg et quelques autres pays allemands ont conservé la situation prussienne d'avant 1893, c'est-à-dire que l'impôt général sur le revenu s'y superpose aux impôts spéciaux maintenus sur la terre, sur les maisons et sur les professions.

§ 7. — *Tarifs de l'impôt sur le revenu en Prusse et dans les Etats allemands.*

Le tarif prussien de l'impôt général sur le revenu, assez compliqué à la lecture des tableaux officiels, comme on va en juger, se résume dans cette idée que son taux maximum, fixé à 4 p. 100, comporte de larges atténuations en faveur des petits et même des moyens revenus.

Parmi les trois tableaux législatifs consacrés à ce tarif, le premier détermine pour les bas échelons la marche progressive suivante :

D'abord les revenus inférieurs à 900 marks, ou 1125 fr., sont complètement exempts.

A partir de 1.125 fr., la gradation progresse ainsi :

(1) Dans le grand-duché de Bade, la loi du 20 juin 1884 déclare expressément que le nouvel impôt général sur le revenu se superposera aux impôts existants sur les diverses sources de revenus. Tout au plus, admet-elle que, pour établir le revenu net, les charges publiques ou privées seront déduites du revenu brut.

Le budget du grand-duché de Bade s'établit en conséquence, pour 1901-1902, de la manière suivante

Impôt sur la propriété bâtie	2.028.000 fr.
— non bâtie	2.825.000 —
— sur l'industrie	1.633.000 —
— sur le revenu des capitaux	1.937.000 —
Total	8.423 000 fr.
Impôt général sur le revenu	11.087.000 —

de 1.125 fr. à 1.312 fr. 50 de revenu, impôt de			7 fr.	50
de 1.312 fr. 50 à 1.500 fr. 50	—	—	11	25
de 1.500 fr. 50 à 1.687 fr. 50	—	—	15	»
de 1.687 fr. 50 à 1.875	—	—	20	»
de 1.875 à 2.062 fr. 50	—	—	26	25

.....

En tout 26 subdivisions se terminant par ces dernières :

de 10.625 fr. à 11.250 fr. de revenu, impôt de			315	»
de 11.250 fr. à 11.875	—	—	345	»
de 11.875 fr. à 13.125	—	—	375	»

Pour traduire en tant pour cent les chiffres de ce premier tableau, il faut composer soi-même la moyenne des revenus portés à chaque ligne et comparer ce revenu moyen au chiffre d'impôt placé en regard. On obtient alors approximativement, comme rapport de l'impôt au revenu, 0 fr. 61 p. 100 à la première ligne, 0.799 p. 100 à la deuxième ligne, 0.94 p. 100 à la troisième, et ainsi de suite progressivement jusqu'à 2.98 p. 100 à la 25e ligne et 3 p. 100 à la 26e.

Un second tableau, construit sous une nouvelle forme, aborde les revenus supérieurs à 13.125 fr. jusqu'à 125.000 fr.; les revenus de 13.125 fr. à 38.125 fr. payent 37 fr. 50 en plus par chaque 1.250 fr. de revenu supplémentaire; les revenus de 38.125 fr. à 40.000 fr.,75 fr. en plus par chaque 1.875 fr. de revenu supplémentaire; les revenus de 40.000 fr. à 97.100 fr., 100 fr. en plus par chaque 2.500 fr. de revenu supplémentaire ; les revenus de 97.100 fr. à 125.000 fr., 125 fr. en plus par chaque 2.500 fr. de revenu supplémentaire.

Enfin le troisième tableau attribue aux revenus de 125.000 fr. à 131.250 fr., un impôt de 5.000 fr.,avec augmentation de 250 fr. par chaque 6.250 fr. de revenu supplémentaire.

Dans ces deuxième et troisième tableaux, le taux de l'impôt par rapport au revenu, toujours calculé sur des moyennes, s'élève dès la première ligne (comportant une moyenne de 25.625 fr.) à 4 p. 100 environ, pour se maintenir à ce niveau de 4 p. 100

jusqu'aux derniers sommets. Au-dessus du plus haut chiffre de 125.000 fr.,en effet,la loi stipule que la taxe s'accroîtra de 250 fr. par 6.250 fr. de revenu, soit indéfiniment 4 p.100.

En résumé donc, le tarif, après avoir laissé de côté les revenus inférieurs à 1.125 fr., commence par frapper les petits revenus de taux réduits à 0.61 p. 100, 0.799 p. 100, 0.94 p. 100, etc.; puis arrive progressivement à 3 p. 100, à l'égard des revenus de 12.000 à 13.000 fr., et se fixe enfin à 4 p. 100 dès qu'apparaissent les revenus de 25.000 fr.en moyenne, jusqu'aux revenus les plus élevés.

En Saxe, les revenus inférieurs à 500 fr. sont seuls exemptés de l'impôt général sur le revenu. A partir de 500 fr., les 118 classes du tarif élèvent progressivement le taux de l'impôt de 0.22 p. 100 à 5 p. 100 jusqu'à 125.000 fr. de revenu. Une fois le palier de 125.000 fr. franchi, le taux de 5 p. 100 règne uniformément.Sauf les exemptions moins larges à la base et le plus grand nombre d'étages, les lois saxonnes du 10 mars 1894 et du 1er juillet 1902 suivent donc de très près le régime inauguré en Prusse en 1891.

La même progression limitée se retrouve dans la récente innovation de l'Alsace-Lorraine, où la loi du 13 juillet 1901, assise d'ailleurs exclusivement sur les revenus mobiliers, exempte à la base les revenus de 125 fr. et au-dessous, puis frappe les revenus provenant de capitaux et de rentes,déduction faite des intérêts des dettes et de diverses charges, d'un impôt ainsi réglé en moyenne: 1.40 p. 100 de 125 fr. à 250 fr. de revenu; 1.75 p. 100 de 500 fr. à 750 fr. etc., par échelons successifs jusqu'à ce que le plein du tarif atteigne, à partir de 5.000 fr. de revenus, 3 1/2 p. 100.

En Wurtemberg, les 96 classes du tarif parcourent une progression qui débute à 0.17 p. 100 et aboutit à 5 p. 100 au-dessus de 250.000 fr. de revenu.

§ 8. — *Produits de l'*Einkommensteuer.

Les résultats budgétaires de l'impôt général sur le revenu en Prusse n'avaient été estimés, après 1891, pour la première année

d'application, qu'à 100.000.000 fr. (1) Peu à peu les produits progressèrent au point d'atteindre, en 1902, 236.047.000 francs.

En 1892	156.050.000 fr.
En 1896	158.850.000 —
En 1900	217.970.000 —
En 1901	233.600.000 —
En 1902	236.047.000 —

En 1893, la loi du 14 juillet ajouta à l'impôt sur le revenu un impôt complémentaire sur le capital dont nous aurons à parler spécialement au chapitre XIV qui traitera des impôts mixtes sur le capital et sur le revenu. Dès maintenant cependant mentionnons son produit de 41.250.000 fr. lequel, ajouté aux 236 millions précédents, forme un total de 277 millions environ de contributions directes assises globalement sur le revenu et sur le capital en Prusse (2).

§ 9. — *Petite minorité de la population soumise à l'impôt.*

Les contribuables soumis à l'*Einkommensteuer* se divisent en personnes réelles, c'est-à-dire en simples particuliers, au nombre de 3.895.184, et en personnes morales, ou sociétés de natures diverses, au nombre de 2.598, au total 3.897.782 cotes inscrites aux rôles de 1903. Il ne faudrait pas déduire de ces données que 3.895.000 habitants de la Prusse seulement, sur 34.472.000, se trouvent imposés, c'est-à-dire qu'il existe plus de 30 millions d'exemptés. Le nombre des exemptés est considérable, nous allons le voir, mais pas à ce point.

Le Bureau royal de statistique prussien, en effet, suppose très vraisemblablement que chaque contribuable figurant aux rôles représente en moyenne une famille de trois membres, ce qui porte-

(1) Antérieurement, les deux impôts des classes et du revenu ne rapportaient ensemble que 91.145.000 fr. ainsi répartis

Impôt des classes	32.426.000 fr.
Impôt sur le revenu	58.719.000 —
Total	91.145.000 —

(2) En 1904-1905, le produit des deux impôts figure au budget prussien pour 275 millions de francs.

rait à onze millions et demi le nombre des individus taxés. Resterait encore alors une masse de 23 millions d'exemptés (1), d'après les calculs les plus réduits de la statistique semi-officielle. Ainsi 23 millions de personnes, soit 66.50 o/o de la population, ignorent l'impôt de l'*Einkommensteuer*, que payent seulement 11 millions et demi de personnes, ou 33.50 p. 100 du total des habitants! De tels chiffres ne peuvent manquer de provoquer des réflexions.

D'autant plus qu'il conviendrait d'ajouter à ces *exemptés* les *dégrevés* des basses classes, assujettis à des taux insignifiants de 0.61 p. 100, 0.79 p. 100, 0.94 p. 100, etc., au lieu du taux normal de 3 p. 100, ou 4 p. 100. En poussant jusqu'à la limite de 3.750 fr. de revenus, à partir de laquelle commence l'obligation de la déclaration (le tarif n'y représente encore que 1.80 p. 100), *le nombre des personnes, ou très faiblement, ou pas du tout taxées*, se trouve porté à 24 millions et demi. Autrement dit plus des deux tiers de la population ne sont pas du tout touchés ou ne sont que très faiblement touchés par l'*Einkommensteuer*. Moins d'un tiers seulement l'acquitte dans son plein.

Les commentaires de ce phénomène seront développés au chapitre XIX, qui traite de l'impôt progressif.

§ 10. — *Evasions. Inquisitions. Impôt sur les dépenses.*

Le montant des revenus frappés par l'*Einkommensteuer* a progressé de la manière suivante d'après les dernières statistiques :

1892.....	7.451	millions de	francs.
1896.....	7.827	—	—
1900.....	10.300	—	—
1901.....	11.067	—	—
1902.....	11.395	—	—

La progression des revenus taxés a donc été considérable, représentant en dix ans 50 p. 100.

(1) En dehors de ces 23 millions d'exemptés, affranchis de tout impôt conformément aux dispositions mêmes du tarif, existent un certain nombre d'exemptés en vertu de privilèges spéciaux, tels que celui d'exterritorialité, mais ils ne sont au nombre que de 8.000 à 9.000.

Ces plus-values suffisent-elles à démontrer la perfection de l'assiette de l'impôt global sur le revenu en Prusse? Certes! la forte organisation de l'administration prussienne doit serrer les contribuables d'aussi près que possible. Ainsi, dans les années qui viennent d'être indiquées, le nombre des cotes a augmenté tandis que le revenu individuel moyen a diminué, ce qui révèle que les conquêtes du fisc ont surtout et largement porté sur les faibles revenus, les plus difficiles à saisir. De même les statistiques constatent qu'au cours du dernier exercice 155.000 déclarations ont été contestées sur 506.000 effectuées, soit 30 p. 100 de revisions contentieuses, presque toutes couronnées de succès, puisque 79 à 80 p. 100 ont été solutionnées à l'avantage du fisc. Il en est résulté une surélévation de près de 300 millions dans les revenus taxés et un surcroît effectif de produits de 10 millions environ.

Mais, objectera-t-on, ces résultats prouvent combien est large la marge qui sépare les aveux des contribuables de la réalité et quelle est l'étendue du champ où s'exerce la fraude, en dépit du zèle administratif.

L'impôt global, en effet, autant et plus que tout autre système, voit sa mainmise sur les revenus individuels limitée par certaines barrières presque infranchissables. Par exemple, les coupons de valeurs étrangères que leurs détenteurs font toucher en dehors du territoire, ou qu'ils négocient sur place chez des intermédiaires discrets, même aussi les intérêts et dividendes *au porteur* des valeurs nationales, ainsi que les profits aléatoires du commerce et de l'industrie, les bénéfices variables des professions libérales et artistiques, les émoluments alloués sous forme de remises aux employés des sociétés ou entreprises, et tant d'autres gains éventuels, non périodiques, non ostensibles, laisseront toujours le taxateur prussien impuissant. Celui-ci les soupçonne, mais ne peut guère les saisir, tant que le déclarant s'obstine à rester muet.

C'est dans ce domaine à peu près inabordable que se réfugient, avec une sécurité relative, les fraudes dont l'atmosphère semble planer au-dessus de l'*Einkommensteuer*, fraudes que tout à coup révèlent une succession, une expropriation ou tel autre incident, fraudes que les statisticiens soupçonnent rien qu'au nombre mani-

festement insuffisant, disent-ils, des 1.468.535 personnes composant les familles imposées pour un revenu supérieur à 3.750 fr.; car, d'après eux, il existe beaucoup plus d'employés de sociétés et de grands établissements industriels, de fonctionnaires de l'Etat ou des communes, de propriétaires, de rentiers, de commerçants, fabricants, médecins, avocats, professeurs, journalistes, artistes, etc., qui jouissent, au vu et au su de tout le monde, d'émoluments annuels dépassant 3.750 francs (1).

Aussi le fisc prussien, impatient de pénétrer dans ces arcanes, transforme-t-il l'impôt sur les recettes, le seul dont la loi règle l'assiette, en impôt sur les dépenses, plus ou moins régulièrement mis en œuvre par les comités d'évaluation. Dès que les énonciations d'une feuille de déclaration paraissent entachées de dissimulation, sans qu'il soit possible pourtant de désigner expressément quels revenus sont dissimulés, la procédure des comités transporte, en effet, ses interrogations sur le terrain des dépenses. Le train de vie, le genre d'existence des membres de la famille, l'état de maison du contribuable deviennent alors l'objet d'une enquête détaillée, provoquant des demandes indiscrètes au sujet des frais de voyage, des toilettes, des notes arriérées, des menus plaisirs, des gages des domestiques (2), etc., dont les feuilles publiques s'égayent souvent. Le suprême recours de l'impôt sur le revenu est donc de s'adresser aux dépenses. Nous mettrons mieux en relief au chapitre XV le caractère et le sens de cette déviation.

(1) Article du *Deutsche Œkonomist* du 3 mai 1902 relaté dans le Bulletin de statistique du ministère des finances.

(2) Est-il vrai qu'une bonne interrogée sur ses gages vint, au retour de sa convocation, demander de l'augmentation à ses maîtres, parce que les commissaires lui avaient affirmé que le chiffre déclaré était inférieur aux taux habituels? Est-il vrai qu'un mari, dont les commissaires voulaient doubler l'imposition, apprit que c'était en raison de la découverte de notes de sa femme chez divers fournisseurs dûment acquittées, et inconnues de lui? Malignes inventions allemandes peut-être, mais vraisemblables.

CHAPITRE XI

IMPÔT SUR LES DIVERSES SOURCES DE REVENUS CONSIDÉRÉES « DISTINCTEMENT. — « INCOME-TAX » ANGLAIS

§ 1. — *Les cinq cédules de l'income-tax*

Le plus célèbre exemple d'impôt sur les divers revenus considérés distinctement est l'*income-tax* anglais (1). La constitution même de l'*income-tax* repose sur sa répartition en cédules. Sauf le tarif qui est commun, toutes les règles d'imposition, comme la matière imposable elle-même, s'y répartissent dans les cinq subdivisions suivantes :

Cédule A. — Revenus provenant de la propriété de toutes terres, maisons d'habitation, tenures, héritages, etc.

Cédule B. — Revenus provenant de l'*occupation* des mêmes terres, maisons d'habitation, tenures et héritages.

Cédule C. — Revenus provenant d'intérêts, d'annuités, de dividendes, de rentes, payables au moyen d'un *revenu public*, c'est-à-dire, revenus des fonds d'Etat britanniques, coloniaux et étrangers.

Cédule D. — Profits annuels ou gains, obtenus au moyen d'une profession, d'un commerce, d'un emploi, ou d'un métier, et tous intérêts d'argent et autres profits et gains annuels non compris dans les cédules précédentes.

Cédule E. — Emoluments de tout *emploi public* et toute autre rétribution, pension et salaire, payés soit par Sa Majesté, soit par

(1) L'*income-tax*, comme on le sait, a été créé par Pitt en 1798, au cours de la guerre contre la France. Suspendu en 1802, repris en 1803, il prit fin avec les hostilités en 1816. Robert Peel le rétablit, après vingt-six ans d'intervalle, en 1842.

les revenus publics du royaume-uni, soit par les autorités locales et par les établissements publics.

(Loi du 25 juin 1853) (1).

Non seulement chacune des cédules circonscrit ainsi sa compétence à un lot de matières imposables bien déterminées, mais chacune d'elles possède un code de prescriptions et une procédure qui lui sont propres. Le résumé suivant permet d'en juger.

La cédule A procède par voie de déclaration triennale. Les propriétaires, à cet effet, remplissent les formules de déclaration remises tous les trois ans à leur domicile, en y indiquant d'abord le *revenu brut* de leurs biens fonciers (2).

Pendant longtemps, jusqu'en 1894, ce *revenu brut* constitua, pour la cédule A, la seule assiette de l'imposition, *sans aucune déduction* (3). Mais lorsque, en 1894, les tarifs des droits de succession eurent égalisé la situation des meubles et des immeubles, en cessant d'attribuer à ces derniers une faveur injustifiée (4), il fallut bien que, de son côté, l'*income-tax* assurât un traitement égal aux deux natures de valeurs, en consentant aux revenus fonciers des déductions analogues à celles dont jouissaient déjà les revenus mobiliers, afin de n'imposer les uns et les autres que sur le *net*. Seulement le revenu net fut ici fixé *a forfait*, et non en retranchant les charges effectives déclarées par l'intéressé comme à

(1) On peut abréger cette nomenclature en dénommant ainsi *grosso modo* chacune des cinq cédules :

A. Imposition des propriétaires fonciers,
B — fermiers,
C — porteurs de rentes,
D — industriels, commerçants et artisans,
E — fonctionnaires et employés des administrations publiques.

(2) Tous les trois ans, parce que les recensements relatifs à la taxe des pauvres s'effectuent aux mêmes intervalles.

(3) Dès 1853, Gladstone, dans le grand discours cité plus loin, mettait en relief la surcharge considérable imposée aux biens fonciers par l'absence de toute déduction : « L'impôt sur le revenu des biens fonciers, disait-il, est payé « sans déduction dont il vaille la peine de parler. » Or, le montant des déductions légitimes qu'il comporterait d'allouer pour assurances, frais de gestion, dépérissement, etc., pouvait s'élever, d'après Gladstone, à 16 p. 100 du revenu brut. Tel fut le taux adopté, en effet, en faveur de la propriété bâtie à partir de 1894.

(4) Nous verrons, en effet, au chapitre XVIII, comment les droits de succession ont été égalisés et relevés en Angleterre par l'act de 1894.

la cédule D. Pour les terres, un huitième du brut, ou 12.50 p. 100, est déduit d'office, et pour les maisons et bâtiments, un sixième, ou 16.66 p. 100. D'après les dernières statistiques de 1904, les revenus des terres sont, de ce fait, réduits de 160 millions et les revenus des maisons de 713 millions; soit une diminution totale de 873 millions de francs de revenus, représentant, au taux actuel de l'impôt, 43.000.000 fr. environ de taxes épargnés aux propriétaires fonciers, sur 238 millions de produit total de la cédule A. Voilà, disait sir William Harcourt en 1894, « le cadeau que nous « faisons au propriétaire vivant. Le *Death duty* sera à la charge « de son héritier (1) ».

Le contrôle des déclarations et l'établissement des cotes est opéré ici par des commissaires généraux recrutés parmi les notables habitants de chaque district, et assistés de *clerks* qu'ils nomment eux-mêmes. Ils nomment aussi les assesseurs de paroisse et les percepteurs. L'État surveille toute cette administration locale par le moyen de ses inspecteurs et de ses contrôleurs.

La cédule B procède non plus par voie de déclaration, mais par simple présomption, les bénéfices des fermiers étant censés représenter le tiers des revenus des propriétaires. C'est donc sur ce tiers des revenus constatés à la cédule A que l'impôt de la cédule B est assis (2). Dès lors, aucune déduction spéciale à la cédule B, sauf celle, commune à toutes les cédules, des primes d'assurance sur la vie.

Les mêmes commissaires généraux que pour le cédule A dressent le relevé des cotes individuelles.

Ajoutons que les contribuables de la cédule B ont, depuis 1887, la faculté de demander à passer à la cédule D s'ils croient y trou-

(1) Exposé financier de Sir William Harcourt du 16 avril 1894.

(2) Autrefois la *présomption* pour la cédule B consistait à évaluer les bénéfices des fermiers à la moitié du revenu net du propriétaire en Angleterre, et au tiers environ en Ecosse et en Irlande. Sur quelles données reposaient ces déductions de 4/8e et de 3/8e ? « Je suis autorisé à dire que cette différence ne peut « se justifier qu'à titre d'arrangement approximatif, quoique non tout à fait « injuste », expliquait le chancelier de l'Echiquier, M. Childers, le 30 avril 1885. La proportion uniforme du tiers adoptée aujourd'hui n'est pas moins arbitraire.

ver avantage. L'impôt porte alors sur les bénéfices déclarés. Peu d'entre eux profitent de cette faculté (1).

Pour la cédule C, plus de déclaration, ni de présomption, mais perception par voie de retenue. La Banque d'Angleterre retient et verse à l'Echiquier l'*income-tax* afférent aux arrérages des consolidés, annuités terminables, et autres valeurs du Trésor anglais dont l'aménagement lui est confié. Les banquiers particuliers opèrent de même à l'égard du montant des coupons des emprunts d'Etats coloniaux et étrangers dont ils font le service. Ces prélèvements s'effectuent à l'époque même des échéances trimestrielles ou semestrielles des coupons, et non plus en janvier, comme pour les autres cédules. Ils ont lieu sur le brut, sans déductions.

Le contrôle et l'assiette de l'*income-tax* de la cédule C, au lieu d'incomber aux commissaires généraux et autres agents locaux précédemment indiqués, est dévolu à des commissaires spéciaux, fonctionnaires de l'Etat dépendant du bureau du revenu intérieur.

Avec la cédule D, reparaît la déclaration, non plus triennale comme à la cédule A, mais annuelle en raison de la mobilité des profits commerciaux et industriels. Exceptionnellement cependant, le système de la retenue fonctionne à la cédule D pour les coupons d'intérêts ou de dividendes des sociétés, compagnies ou corporations. Lorsque ces coupons sont payés par les établissements débiteurs eux-mêmes, l'*income-tax* en est déduit et versé à l'Echiquier, ainsi qu'on l'a vu faire pour la cédule C. Lorsque ces coupons sont payés ou achetés par des banquiers et changeurs — dans ce cas il s'agit surtout de coupons de dividendes et intérêts de sociétés coloniales et étrangères — un règlement de la Trésorerie de 1885 prescrit à ces intermédiaires de retenir le montant de l'impôt et d'en effectuer directement le versement dans le délai d'un mois ou de trois mois à l'Echiquier, moyennant bonification. Cette entremise des changeurs ou banquiers pour le recouvrement

(1) En 1904, 302 fermiers ont opté pour l'assessment à la cédule D, conformément à l'autorisation donnée par l'act de 1887. Le nombre des options s'élevait à 552 en 1893-1894, à 485 en 1894-1895, etc. ; il ne cesse donc de diminuer. (Rapport des commissaires du revenu intérieur pour l'année finissant le 31 mars 1904.)

UNIVERSITY OF CALIFORNIA

de la taxe sur les coupons de valeurs étrangères prête nécessairement à la fraude, et les exposés officiels n'y contredisent pas. Toutefois, disent-ils, la progression constatée dans la matière imposable inspire une quiétude relative (1).

Revenons à la déclaration, règle générale de la cédule D, sauf ces cas particuliers. Les feuilles doivent commencer par relater les bénéfices bruts du commerçant ou de l'industriel au cours de l'année précédente, ou pendant la moyenne des trois ou cinq années antérieures. Interviennent en second lieu les frais d'exploitation à déduire des revenus bruts pour arriver au bénéfice net imposable, comprenant seulement, en effet, les recettes « qui dépassent « les dépenses nécessaires pour se procurer les profits ».

Les déductions dont il s'agit ne constituent pas une concession forfaitaire et n'ont pas fait l'objet de concessions tardives, comme à la cédule A ; elles ont, au contraire, toujours existé et sont largement calculées. Ainsi un marchand de vins déduit du produit brut de ses ventes le prix de ses marchandises, leurs frais de transport, les salaires des commis, garçons, aides, etc., son loyer, ses faux frais, etc. Le solde net seul est taxé. Evidemment, il n'est pas admis à déduire le coût de son entretien personnel, ni ses dépenses de famille. Un boucher qui se fournirait de la viande à lui-même devrait, à la rigueur, distraire le prix de cette viande de ses dépenses commerciales pour en créditer son compte de famille. Tout ce qui sert à la production des bénéfices, même les réparations faites aux locaux industriels, les achats et remises à neuf d'instruments, les créances irrécouvrables, l'usure et l'amortissement du matériel, les taxes paroissiales, etc., sont, comme dans un compte de profits et pertes, soustraits des produits bruts afin de constituer le produit net.

Des commissaires *additionnels*, relevant des commissaires généraux de district, sont spécialement chargés de recevoir et de contrôler les déclarations de la cédule D. Cependant les commer-

(1) D'après les relevés des Commissaires du revenu intérieur, le montant des coupons payés ou achetés par intermédiaires a progressé, de 83.600.000 fr. en 1884-1885, à 204 millions en 1890-1891, pour atteindre, en 1903-1904, 264.000.000 fr. (Rapport pour l'année finissant le 31 mars 1904.)

çants et industriels auxquels il répugnerait de livrer le secret de leurs affaires à des agents locaux ont la faculté de réclamer l'intervention de commissaires spéciaux dépendant du bureau du revenu intérieur à Londres. Etrangers à la localité, opérant sous la garantie du secret professionnel, ces commissaires spéciaux, disait M. Childers, chancelier de l'Echiquier, « considèrent les « affaires à un point de vue purement administratif (1) ».

En dernier lieu, la cédule E procède, soit par voie de retenue, soit par voie de déclaration collective exigée des chefs d'établissements, à l'imposition des traitements, émoluments et pensions. Les services publics prélèvent d'office l'*income-tax* sur les payements effectués à leur personnel. Les compagnies privées se bornent à fournir le nom et l'adresse de tous leurs employés, afin que les assesseurs de l'*income-tax* puissent effectuer la remise des formules à domicile. Les propriétaires d'immeubles sont, d'ailleurs, tenus également de déclarer le nom et la profession de leurs locataires, en vue de la cédule E.

Ici encore, comme pour la cédule C, pas d'autres déductions que celle des primes d'assurance sur la vie. L'établissement des rôles est confié aux commissaires spéciaux du revenu intérieur.

Ces dispositions particulières à chaque cédule se résument dans le tableau suivant :

Cédule A. — Déclaration triennale. — Déduction forfaitaire sur le revenu brut depuis 1894. — Contrôle des déclarations par les commissaires généraux de district.

Cédule B. — Présomption forfaitaire, sans déclaration. — Pas de déductions sur le brut du revenu (2). — Contrôle par les mêmes agents que ci-dessus. — Faculté d'opter pour la cédule D.

Cédule C. — Perception par voie de retenue. — Pas de déductions sur le brut du revenu. — Contrôle exercé par les commissaires spéciaux de la Couronne.

Cédule D. — Déclaration annuelle. — Larges déductions, concédées depuis l'origine. — Contrôle exercé par les commissaires

(1) Discours du chancelier de l'Echiquier du 30 avril 1885.
(2) Les *abatements*, dont il sera parlé plus loin, subsistent quand même.

additionnels locaux, ou par les commissaires spéciaux de la Couronne, au choix des contribuables.

Cédule E. — Perception par voie de retenue ou de déclaration collective annuelle.— Pas de déductions sur le brut du revenu. — Contrôle exercé par les commissaires spéciaux de la Couronne.

Cette récapitulation, dressée d'après les rapports des commissaires du revenu intérieur, montre bien comment chaque cédule possède, non seulement son assiette particulière, mais aussi sa personnalité réglementaire, son domaine de formalités propres. C'est, du reste, uniquement en vue de cette analogie dans les formalités réglementaires que l'*income-tax* a groupé la matière imposable par cédules, au nombre de cinq.

L'*income-tax*, peut-on donc répéter, se compose de cinq taxes distinctes réunies sous un nom générique.

§ 2. — *Tarifs de l'income-tax.*

En outre, avons-nous dit, ces cinq impôts sont réunis sous un même tarif.

Chaque année le parlement anglais détermine le taux de ce tarif. Fixé à un shilling deux pence par livre pour 1901-1902, à un shilling trois pence pour 1902-1903, soit respectivement 5.83 p. 100 et 6.25 p. 100 des revenus imposables (1), il a été ramené, après la guerre de l'Afrique du Sud, à 11 pence, ou 4.58 p. 100 en 1903-1904, et relevé à 1 shilling, ou 5 p. 100, en 1904-1905. Suivant les nécessités budgétaires les taux varient, on le voit, incessamment.

Après 1871, au moment même où la France se trouvait si durement éprouvée, la prospérité dont jouissait l'Angleterre lui permit de réduire le taux de son *income-tax* à 4 pence, 3 pence et même 2 pence, c'est-à-dire à 1.66 p. 100, à 1.25 p. 100, et 0.83

(1) La livre sterling contenant, on le sait, vingt shillings, et le shilling 12 pence ou deniers, un penny représente le 240e de la livre. Le taux d'un shilling 2 pence équivaut donc à 14/240es, ou 5.83 p. 100, le taux d'un shilling 3 pence à 15/240es, ou 6.25 p. 100, et le taux de 11 pence à 11/240es ou 4.5833 p. 100.

p. 100. Ce taux de 2 pence, ou 0.83 p. 100, maintenu pendant deux années, 1874-75 et 1875-76, est le plus bas connu.

Inversement, au moment de l'expédition de Crimée, comme le Chancelier de l'Echiquier tenait à faire supporter aux budgets ordinaires le poids d'une notable partie des frais de la guerre, le tarif s'éleva à 1 shilling 2 pence en 1854-55 et à 1 shilling 4 pence en 1855-56, soit 5.83 p. 100 et 6.666, p. 100, ce dernier taux étant le maximum depuis 1842.

Voici, du reste, le relevé des principaux tarifs annuels à dater de la reconstitution de l'*income-tax* par sir Robert Peel.

1843	— 7 pence	soit	2.91 p. 100
1853-54	— 7 —	—	2.91
1854-55	— 1 shilling 2 pence	—	5.83
1855-56	— 1 — 4 —	—	6.66
1857-58	— 7 pence	—	2.91
1859-60	— 10	—	4.16
1872-73	— 4	—	1.66
1873-74	— 3	—	1.25
1874-75	— 2	—	0.83
1875-76	— 2	—	0.83
1876-77	— 3	—	1.25
1882-83	— 6 1/2	—	2.75
1885-86	— 8	—	3.33
1888-89	— 6	—	2.50
1898-99	— 8	—	3.33
1900-1	— 1 shilling	—	5. »
1901-2	— 1 shilling 2 pence	—	5.83
1902-3	— 1 shilling 3 pence	—	6.25
1903-4	— 11 pence	—	4.58
1904-5	— 1 shilling	—	5. »

Les avantages de cette facile et constante variation des tarifs seront appréciés plus loin.

§ 3. — *Exemptions et réductions à la base du tarif.*

Les taux qui viennent d'être indiqués représentent les taux

normaux, applicables dans leur plein toutes les fois qu'aucune exception n'est stipulée. Or, de nombreuses exceptions existent en faveur des petits ou même des moyens revenus.

En premier lieu, les revenus de 4.000 fr. et au-dessous sont totalement exemptés.

En second lieu, les revenus de 4.000 fr. à 17.500 fr. comportent les réductions (ou *abatements*) suivantes :

Revenus jouissant de réductions :				Montant des réductions allouées		Taux p. 100 moyen des réductions.
	fr.		fr.	fr.		
Revenus de	4.000	à	10.000	— 4.000	—	57 p. 100
—	10.000	à	12.500	— 3.750	—	33 —
—	12.500	à	15.000	— 3.000	—	21 —
—	15.000	à	17.500	— 1.750	—	10 —

Ainsi aucun *income-tax* n'est demandé aux revenus de 4.000 fr. et au-dessous, et, à partir de 4.000 fr. jusqu'à 17.500 fr., une partie des revenus variant de 4.000 fr. à 17.500 fr. est soustraite des constatations, de manière à réduire successivement le montant de l'imposition de 57 p. 100, 33 p. 100, 21 p. 100, 10 p. 100.

De tels dégrèvements n'ont pas été établis du premier coup. C'est par degrés successifs que, d'année en année, on y est arrivé.

En 1843, l'exemption ne concernait que les revenus de 3.750 fr. et au-dessous, sans qu'aucun *abatement* existât encore. L'exemption fut même abaissée à 2.500 fr. de revenu en 1854, toujours sans qu'il fût question d'*abatement* pour les revenus supérieurs. Cette simple exemption des revenus de 2.500 fr. et au-dessous subsista pendant dix ans, jusqu'en 1864. Alors seulement commence à apparaître un *abatement* de 1500 fr. en faveur des revenus de 2.500 fr. à 5.000 fr., porté à 2.000 fr. en 1873, en faveur des revenus de 2.500 fr. à 7.500 fr., l'exemption totale demeurant toujours limitée aux revenus de 2.500 fr. et au-dessous. En 1877, l'exemption totale ayant été relevée au niveau de 3.750 fr., déjà pratiqué de 1843 à 1854, les *abatements* s'étendirent aux revenus de 3.750 fr. à 10.000 fr., pour un montant de 3.000 francs.

Le régime inauguré en 1877 se prolongea 17 ans, jusqu'en 1894-95. Pendant ce long espace, il parut suffisant d'exempter les reve-

nus inférieurs à 3.750 fr. et de favoriser dégressivement les revenus inférieurs à 10.000 fr. La concession même pouvait déjà paraître large. Mais, au mois d'avril 1894, le Chancelier de l'Echiquier, sir Vernon Harcourt, exposa, dans son discours financier, que « la « classe dont les revenus vont de 10.000 fr. à 12.500 fr. avait sou- « vent et très justement paru celle dont la situation méritait le « plus de considération et d'intérêt... C'est une classe très nom- « breuse et très intéressante et ceux qui la composent sont le plus « souvent parvenus à une indépendance qu'ils se sont acquise par « eux-mêmes ; c'est alors leur industrie qui les fait passer de la « classe des exempts dans celle des assujettis (1) ». En conséquence, une nouvelle catégorie, celle de la misère en habit noir, prit rang parmi les favorisés appelés à jouir d'une réduction d'impôt. Comme la limite de l'exemption totale fut corrélativement élevée de 3.750 fr. à 4.000 fr., les exemptions et dégressions se trouvèrent ainsi établies : revenus de 4.000 fr. et au-dessous, exemption complète ; revenus de 4.000 fr. à 10.000 fr., déduction de 4.000 fr. ; revenus de 10.000 fr. à 12.500 fr., déduction de 2.500 francs.

En 1898, le Chancelier de l'Echiquier du ministère conservateur, sir Michael Hicks-Beach, voulut aller plus loin que son prédécesseur libéral. « Il existe, dit-il, une catégorie de contribua- « bles dont la situation mérite l'attention. Cette catégorie est celle « des personnes dont les revenus sont immédiatement inférieurs « et les autres immédiatement supérieurs au chiffre actuellement « adopté pour que la réduction soit applicable (2). » En conséquence, les revenus de 10.000 fr. à 12.500 fr. déjà dégrevés virent leur *abatement* porté de 2.500 fr. à 3.750 fr., et deux nouvelles classes de dégrèvements furent inaugurées, de 12.500 à 15.000 fr. et de 15.000 fr. à 17.500 fr., avec *abatement* de 3.000 fr. et de 1750 fr. « Ces modifications, ajoute le Chancelier de l'Echiquier, « allègeront sensiblement les charges des plus faibles contribua- « bles soumis à l'*income-tax*. » La pente est glissante, et le chemin déjà parcouru prouve, comme le faisait remarquer le rappor-

(1) Discours de sir Vernon Harcourt, du 16 avril 1894.
(2) Discours budgétaire du Chancelier de l'Echiquier, sir Michael Hicks-Beach, du 21 avril 1898.

teur au Congrès des sciences politiques de 1900, « que la vérita-« ble influence n'appartient plus en Angleterre aux classes les « plus fortunées..... Elle appartient, depuis 30 ans, à ceux qui « ne payent pas l'impôt direct (1) ».

En tous cas, il suffit de dépouiller les rapports des commissaires du revenu intérieur pour constater les effets du système actuellement en vigueur. Voici pour chaque cédule le montant des revenus non taxés par suite d'*abatements* (2) :

Cédule A.....	209.800.000	fr.
— B.....	35.600.000	—
— C.....	46.900.000	—
— D.....	1.603.200.000	—
— E.....	693.000.000	—
Total.....	2.588.500.000	fr.

Plus de 2 milliards et demi de revenus, sur 15 milliards taxés, jouissent donc d'une exonération représentant approximativement, au tarif actuel de 5 p. 100, 120 millions d'impôt.

Si les statistiques anglaises (3) permettaient, en outre, de connaître, ou d'évaluer, le montant des revenus inférieurs à 4.000 fr. complètement exemptés, le total deviendrait excessif, supérieur encore à celui qui, déjà en Prusse, on s'en souvient, frappait

(1) Rapport de M. Charles Picot sur les tendances nouvelles de la législation fiscale en Angleterre. Congrès des sciences politiques de 1900. Un vol. in-8°, 1901. M. Charles Picot observe cependant que les classes les plus fortunées, auxquelles semble échapper l'influence, ont toujours la sagesse de conserver le pouvoir en faisant pour cela les concessions nécessaires.

(2) *Report of the commissionners of inland revenue for the year ended 31 march 1904.*

(3) Les statistiques, très développées cependant, que publient les commissaires du revenu intérieur ne fournissent pas les éléments nécessaires pour connaître ou évaluer soit le nombre des personnes, soit le montant des revenus, exemptés *totalement* d'impôt. Sans doute, les rapports annuels mentionnent, pour certaines cédules, le montant des revenus de 4000 fr. et au-dessous compris parmi les déductions. Mais il s'agit là seulement des cas litigieux, des revenus sur la limite, au sujet desquels des demandes, ou des réclamations, ont été produites, et non pas de la masse des revenus inférieurs à 4.000 fr. spontanément laissés de côté. A noter qu'une récapitulation récente donne le nombre des personnes imposées à la cédule D (550.515) et à la cédule E (354.600), mais sans parler des autres cédules. Si l'on possedait le nombre total des individus taxés, on pourrait, à la rigueur peut-être, en déduire le nombre des exemptés.

l'imagination, bien que la limite de l'exemption n'y dépassât pas 1.125 francs.

L'exposé précédent des surenchères successives d'*abatement* et d'exemptions fait, d'ailleurs, craindre que les limites actuelles soient un jour dépassées.

§ 4. — *Place occupée par l'income-tax dans le système fiscal anglais.*

L'*income-tax*, par exemple, a l'avantage d'occuper une place libre dans le budget anglais; il ne s'y superpose ni aux patentes(1), ni à l'impôt personnel et mobilier (2) et des portes et fenêtres, qui n'existent pas, ni à l'impôt foncier dont le *land-tax*, en majeure partie racheté, n'a plus d'importance fiscale (3). Le tableau des contributions directes du dernier exercice suffit du reste à montrer la prépondérance à peu près exclusive de l'*income-tax* dans leur sein :

Land-tax	19.590.000 fr.
Inhabited house duty	47.420.000 —
Income-tax	834.200.000 —
Total	901.210.000 fr.

(1) A défaut de patentes proprement dites en Angleterre, on pourrait dire que les *licences d'excise* en tiennent lieu. Il existe, en effet, pour 107.200.000 fr. de ces sortes de licences (dont 100.000.000 fr. sont perçus au profit de la taxation locale), lesquelles frappent les brasseurs, les distillateurs, les fabricants de tabac, les marchands de bière, spiritueux, vins et cidres, les fabricants de cartes à jouer, les fabricants et marchands de médicaments brevetés, les possesseurs de chiens, de voitures, d'armoiries, les domestiques mâles, les chasseurs, etc. Mais cette nomenclature suffit à montrer qu'il s'agit de simples licences frappant surtout les fabricants et marchands d'objets soumis à l'excise et d'objets de luxe, n'ayant nullement le caractère d'impôt général sur le commerce et sur l'industrie. Le plus gros produit parmi les *excise licences* concerne les marchands de liqueurs enivrantes (*intoxicating liquors*) pour 55.400.000 fr.

(2) Tout au plus pourrait-on dire que l'*inhabited house duty* assis sur les loyers des maisons correspond à notre impôt mobilier. En tous cas, il ne rapporte que 47 millions francs.

(3) Si le *land-tax* perçu au profit du budget de l'Etat a perdu toute importance fiscale, il n'en est pas de même des taxes foncières locales (parmi lesquelles la taxe des pauvres) qui atteignent un chiffre considérable.

§ 5. — *Précarité de l'income-tax. Son histoire.*

Il importe, en dernier lieu, de préciser le caractère précaire qu'a longtemps revêtu l'*income-tax* et qu'il revêt encore aujourd'hui, c'est-à-dire la durée limitée assignée à son maintien, comme s'il ne s'agissait que d'un expédient temporaire, susceptible d'être abandonné au premier jour. L'histoire même de l'impôt démontre cette précarité.

Créé en 1798 par William Pitt, l'*income-tax* eut alors pour mission de fournir au pays des ressources suprêmes. La prolongation de la guerre, surtout les victoires de Bonaparte en Italie couronnées par le traité de Campo-Formio, laissant l'Angleterre seule en face de la France, les déficits croissants, les emprunts à taux onéreux, le rachat du *land-tax*, la récente suspension des payements en espèces de la Banque, tout rendait nécessaire le nouvel instrument fiscal (1).

Dès la paix d'Amiens, en 1802, l'Angleterre s'empressa de le supprimer. Rétabli en 1803 avec cinq cédules distinctes, réorganisé en 1806, il fut aboli de nouveau après la conclusion de la paix générale, en 1816, définitivement cette fois, au moins le croyait-on, puisque les registres servant à sa perception durent être brûlés, afin que personne ne pût jamais plus être tenté de restaurer cet impôt qualifié d'odieux, malgré les services qu'il avait rendus.

En 1842, cependant, Robert Peel, chef du ministère conservateur, résolut d'y revenir, non plus en vue de subvenir à des dépenses de guerre, mais afin de constituer sur des bases solides le budget de la paix. Son exposé devant la Chambre des Communes, le 11 mai 1842, demandait que le taux de la nouvelle taxe fût fixé assez haut pour que son produit « permît, tout à la fois, de faire cesser « le déficit et d'entreprendre une réforme dont le résultat serait « de ranimer le commerce, d'imprimer à l'industrie un mouve- « ment qui réagirait de la façon la plus heureuse sur tous les

(1) L'*income-tax* de Pitt, en 1798, frappait les revenus en bloc à partir de 5000 fr. au taux de 10 p. 100, réduit à 2 1/2 p. 100 pour les revenus de 1.500 à 5.000 fr., et produisait environ 180 millions de francs.

« intérêts du pays et, en diminuant le prix des objets de consom-
« mation, de compenser ainsi pour les contribuables les sacri-
« fices qui leur étaient encore demandés (1) ».

Malgré une vive et relativement longue opposition, le projet ministériel devint la loi constitutive du 22 juin 1842. Mais, au lieu de 5 ans que demandait Robert Peel, la concession n'en fut faite que pour 3 ans.

En 1845, le renouvellement de l'*income-tax* n'eut lieu que pour trois ans également. En 1848 aussi, pour trois ans. Le Parlement refusa même de corriger les parties défectueuses de l'impôt, afin de bien marquer qu'il s'agissait, non d'une installation définitive, mais, au contraire, d'une charge de nécessité passagère. En 1851, renouvellement pour un an seulement. En 1852, encore pour une seule année.

« Si, en 1842, disait Lord Derby, sir Robert Peel n'eût pas
« donné l'assurance que, la situation financière une fois rétablie,
« l'*income-tax* disparaîtrait, jamais le Parlement ne se fût décidé
« à voter, même pour une heure, cet impôt toujours mis à l'écart
« en temps de paix et tenu en réserve pour les temps de guerre. »

Enfin, en 1853, Gladstone proposa et obtint la consolidation de l'*income-tax* pour sept années, jusqu'en 1860, avec promesse de suppression une fois que les grands travaux et les dégrèvements dont il traçait le programme seraient accomplis. « Messieurs,
« disait-il, les vues générales du gouvernement de Sa Majesté en ce
« qui concerne l'*income-tax* sont les suivantes : c'est un instrument
« d'une force gigantesque pour de grands projets nationaux. Mais,
« en même temps, il y a certaines circonstances qui rendent dif-
« ficile, sinon impossible, tout au moins peu désirable, son main-
« tien comme ressource permanente et ordinaire dans les finances
« de notre pays. Le sentiment public de son inégalité est par lui-
« même un fait des plus importants. L'espèce d'inquisition qu'il
« comporte est un désavantage des plus sérieux. Et les fraudes

(1) Voir *les Finances de l'Angleterre depuis la Réforme de Robert Peel*, par A. Calmon, 1870. Plus de 750 articles des tarifs de douanes devaient être et furent, en effet, revisés, parmi lesquels la plupart frappaient les consommations courantes du pays.

« qu'il engendre constituent un mal qu'il n'est pas possible de « caractériser en termes trop forts (1) ».

L'*income-tax*, quoique condamné dans son principe, fut donc conservé, avec réductions successives du tarif, à 7 pence pendant les deux premières années, à 6 pence pendant les deux suivantes, à 5 pence pendant les trois dernières, jusqu'en 1860, où alors il devrait disparaître sans secousse et sans appauvrir le budget, le programme de 1853 se trouvant achevé et plus de 75 millions de charges de la dette s'évanouissant par l'échéance terminale d'un lot d'annuités. Malheureusement, les événements déconcertèrent ces prévisions. La guerre de Crimée, la répression de la révolte des Indes, la guerre d'Italie, les traités de 1860 avec la France et la guerre de Chine, rendirent impossible l'exécution des promesses de 1853. Il fallut même porter le tarif à 9 et 10 deniers en 1860 et 1861, sans plus songer à la suppression entrevue huit ans auparavant. « Je crains bien, disait Gladstone en 1861, que les mem- « bres de la Chambre qui verront la suppression de l'*income-* « *tax* ne soient, suivant la spirituelle expression de Sidney- « Smith, ces jeunes législateurs qui reçoivent aujourd'hui comme « récompense un raisin ou un gâteau à la fin du dîner. Ce sera « une belle tâche pour un Chancelier de l'Echiquier, mais je n'ose « espérer que ce soit jamais la mienne. »

Si les jeunes législateurs de 1861 n'ont pas, même dans leurs vieux jours, vu se réaliser la suppression promise, si aucun ministre des finances n'a rempli la belle tâche à laquelle renonçait Gladstone, si, en un mot, l'*income-tax* semble aujourd'hui plus consolidé que jamais, au moins continue-t-on exceptionnellement à sanctionner chaque année son maintien par un vote spécial de la Chambre des Communes. C'est un des seuls impôts anglais soumis à cette précarité, les autres étant votés une fois pour toutes.

(1) Exposé de Gladstone du 18 avril 1853. Ce *financial statement* du grand homme d'Etat demeure particulièrement célèbre en raison de la magistrale analyse des dispositions de l'*income-tax* qui constitue sa partie principale.

§ 6. — *Critiques formulées à l'encontre de l'income-tax et mérites qui justifient son maintien en Angleterre.*

L'*income-tax*, comme ses congénères, est toujours plus ou moins inquisitorial ; il attente, en raison de sa nature même, à la quiétude des particuliers dans les intimes détails de leur vie. Cette idée sera développée à propos des défauts communs aux impôts sur le revenu, que récapitule le chapitre XV. Aussi le peuple exubérant de personnalité dont nous nous occupons a-t-il, plus que tout autre, souffert de se voir poser chaque année les questions indiscrètes au sujet de sa fortune relatées précédemment et d'être obligé d'y répondre par écrit. Remarquons d'ailleurs que, pour jouir des larges exemptions et réductions consenties à la base du tarif, il faut déclarer son revenu total, et non pas seulement telle ou telle portion isolée de ce revenu ; ce qui atteint spécialement les privilégiés par en bas, c'est-à-dire la classe la plus nombreuse de la population.

Les autres, sans doute, n'ont à déclarer, ou à se voir retenir, que des catégories de revenus réparties par cédules. Il y a peut-être là une atténuation. Cependant, quand ces revenus sont exclusivement industriels ou commerciaux (et la cédule D comprend près de 60 p. 100 de l'ensemble des revenus imposables), on en revient de fait à la déclaration de la fortune globale, au moment où son aveu suscite d'une manière particulièrement pénible la susceptibilité d'hommes d'affaires désireux avant tout de ne pas révéler leurs bénéfices.

Pas plus que pour l'impôt prussien, nous ne parlerons ici des fraudes, conséquence forcée du système, « inséparables de la for- « me de l'impôt, la nature humaine restant ce qu'elle est », disait Gladstone, fraudes reconnues, d'ailleurs, par les commissaires du revenu intérieur eux-mêmes, et s'exerçant de préférence sur les valeurs non ostensibles, qu'aucune législation fiscale, nous le répétons, ne saurait saisir d'une manière satisfaisante (1).

(1) L'*income-tax*, chose remarquable, a soulevé des plaintes d'autant plus vives que ses tarifs étaient plus réduits, parce que précisément, aux époques de tarifs réduits, sa nécessité patriotique moins évidente permettait d'apercevoir

Comment néanmoins cet impôt, si discuté à ses débuts, si longtemps impopulaire et précaire, a-t-il fini par s'acclimater chez nos voisins ? Uniquement en raison des services qu'il leur a rendus et qu'il peut leur rendre encore. Malgré ses vices patents, les Anglais aujourd'hui, conservent leur *income-tax*, parce que l'expérience prouve manifestement quelle force financière présente et future y puise la nation britannique. Les Anglais aiment ce qu'ils possèdent — ils aiment même beaucoup posséder — et, dès qu'ils savent pouvoir tirer profit d'un instrument qui leur appartient, ils n'ont garde de le rejeter inconsidérément. La classe privilégiée, d'ailleurs, minorité de plus en plus restreinte, sur laquelle la charge de l'*income-tax* pèse exclusivement, se soumet avec abnégation à ses antipathiques et inévitables prescriptions, en vue de l'intérêt public, exemple que peu d'autres aristocraties pourraient donner (1).

Dès 1853, Gladstone, dans le discours cité plus haut, disait: « Si vous voulez apprécier l'*income-tax*, retournez à son origine, « considérez ce qu'il a fait pour vous en temps de péril et de diffi« cultés nationales; considérez, si vous ne le détruisez pas, ce qu'il « peut encore faire pour vous, s'il plaît à Dieu que de pareils « temps reviennent!..... Je ne sais si la Chambre est pénétrée de « tout ce que le pays doit à l'*income-tax;* mais, parce que j'atta« che une importance vitale à ce que vous appréciiez en entier la « puissance de ce colossal levier financier, je vais tenter de vous « exposer les résultats qu'il a produits. » Le grand orateur rappelle alors le rôle de l'*income-tax* de 1798 à 1816 : « A un moment de

d'une manière plus frappante ses graves défauts. Lire à ce sujet l'étude publiée par M. René de Laboulaye dans le *Bulletin de législation comparée* de mars 1873. Voir aussi le *Financial reform almanack* de 1891.

Le Chancelier de l'Echiquier, d'ailleurs, dans son exposé financier du 19 avril 1904, annonce qu'il soumettra à une commission technique « la question « des évasions d'impôts sur lesquelles M. Ritchie a attiré l'attention l'année der« nière et des moyens par lesquels certaines personnes se déchargent au détri« ment de leurs concitoyens du fardeau qui leur incombe. »

(1) Mac Culloch dit dans son ouvrage *sur la taxation :* « La meilleure dé« fense de l'impôt actuel sur le revenu, et des impôts sur le revenu en général, « a été faite par sir Robert Peel dans la discussion de 1842, lorsqu'il soutenait « que le déficit de 50 millions de francs par an rendait l'établissement du « nouvel impôt *indispensable.* »

« lutte suprême, il vous a permis d'élever le revenu du pays au-
« dessus des dépenses du gouvernement. Et ce service rendu l'a
« été à une époque où les hommes n'avaient pas le temps de cher-
« cher si l'incidence de l'impôt était juste, n'avaient pas le temps
« de s'arrêter aux détails de la contribution proportionnelle, de
« peur de perdre la substance du but qu'ils cherchaient à at-
« teindre.....

« Eh bien, Messieurs, l'*income-tax* disparaissait en 1816, en
« même temps que le but qu'il visait. Mais il était destiné à re-
« vivre. Sir Robert Peel, en 1842, rappela de sa retraite ce géant
« qui nous avait protégés autrefois pendant la guerre, pour qu'il
« vînt nous aider encore pendant la paix dans nos travaux indus-
« triels. Et si le premier *income-tax* produisit des résultats
« durables et mémorables, j'ai le droit de dire que le second en a
« fait tout autant, et cela, sans une aussi grande dépense d'argent,
« sans être accompagné si tristement de ravages, de guerre et de
« sang. Le second *income-tax* est l'instrument qui vous a servi à
« introduire la réforme effective de votre système commercial et
« fiscal. »

Depuis lors, la suite de l'histoire de l'Angleterre confirme ces appréciations : expédition de Crimée dont les dépenses purent être en majeure partie soldées par les budgets ordinaires grâce à l'*income-tax*, droits de douanes supprimés, impôts intérieurs allégés, charges pesant sur les consommations reportées sur la fortune assise, campagnes d'Afganistan, du Soudan, des Indes, du Bechuanaland, etc., effectuées presque sans emprunt, toujours grâce aux ressources procurées par l'*income-tax*. Enfin, quand le jour vint de pourvoir aux premiers frais de la colossale entreprise de la guerre de l'Afrique du Sud, dès le mois de mars 1900, après les événements de Glencoë, Colenso, Ladysmith, Spionkop, Mafeking, etc., le Chancelier de l'Echiquier, dans son exposé financier à la Chambre des Communes, débutait ainsi : « En premier « lieu je m'adresse à l'*income-tax*. » (Rires). Ces *rires* inscrits au procès-verbal de la séance caractérisent l'*income-tax* mieux que les plus longues dissertations. On rit parce que chacun prévoyait à coup sûr la proposition, parce que le ministre des finances

devait fatalement frapper à cette porte, parce que c'est le recours nécessaire du pays aux époques de crise. Sir Michael Hicks-Beach, en effet, ajoutait immédiatement : « L'*income-tax* a toujours été « considéré comme l'impôt le plus susceptible d'être augmenté « en cas de guerre et ce, par cette raison évidente, qu'on peut le « diminuer quand la guerre est finie (1)... »

Quatre deniers ajoutés au tarif en 1900-1901 portèrent son taux à 1 shilling par livre, ou 5 p. 100. L'année suivante, comme les Boers continuaient à résister en dépit des prévisions et que les dépenses s'accumulaient, le taux s'éleva à 1 shilling 2 deniers, ou 5.83 p. 100, et fut encore élevé en 1902-1903 à 1 shilling 3 deniers, ou 6.25 p. 100. De sorte que les produits de l'*income-tax*, qui n'atteignaient avant la guerre, en 1899-1900, que 470.700.000 fr., montèrent successivement à 742.700.000, puis à 966.500.000 fr., fournissant ainsi un subside supplémentaire annuel de 272 millions d'abord, puis de 496 millions, d'un trait de plume. Voilà quels services nouveaux, rendus sous nos yeux, justifient une fois de plus l'attachement que le peuple anglais porte à cet impôt.

§ 7. — *Produits annuels de l'income-tax.*

Pour conclure dans cet ordre d'idées, il suffit de récapituler les produits de l'*income-tax* au cours des principales années depuis sa reconstitution en 1842 (2) :

(1) En 1904, le Chancelier de l'Echiquier, Austen Chamberlain, renouvelle ces déclarations : « L'*income-tax*, dit-il, constitue en fait notre grande réserve « financière en temps de guerre... et en élever par trop le taux en temps de « paix reviendrait à détruire cette réserve. Le gouvernement de S. M. consi- « dère que le taux de 11 pence par livre est un taux trop élevé pour qu'il « convienne de le maintenir d'une manière permanente en temps de paix, parce « qu'il ne laisse que trop peu de marge en temps de guerre. Tout en deman- « dant d'augmenter cette année l'*income-tax* d'un penny, je déclare que, dans « mon opinion, les contribuables assujettis à l'*income-tax* seront les premiers « à pouvoir réclamer un dégrèvement et que le sacrifice que je leur demande ne « sera pas de longue durée. » (Exposé du 19 avril 1904).

(2) Les chiffres de ce tableau sont extraits d'abord de l'état récapitulatif inséré dans le rapport des commissaires du revenu intérieur pour l'année finissant le 31 mars 1885, ensuite des rapports annuels en ce qui concerne les années postérieures à 1884.

Pour expliquer les variations des produits annuels, les taux des tarifs successifs ont été rappelés. Mais il aurait fallu, pour en compléter l'intelligence indiquer les chiffres sans cesse progressifs des revenus imposables. Les statisti-

Année finissant en Avril.	Produits.	Tarif.
1843...	135.000.000 fr.	7 pence.
1853...	142.000.000 —	7 —
1854...	172.000.000 —	7 —
1855...	342.000.000 —	1 shilling 2 pence.
1856...	393.000.000 —	1 — 4 —
1858...	187.000.000 —	7 pence.
1861...	276.000.000 —	10 —
1871...	159.000 000 —	4 —
1875...	95.800.000 —	2 —
1876...	96.800.000 —	2 —
1877...	141.000.000 —	3 —
1884...	250.000.000 —	5 —
1892...	335.000.000 —	6 —
1900...	471.000.000 —	8 —
1901...	743.000.000 —	1 shilling.
1902...	900.000.000 —	1 — 2 pence.
1903...	966.500.000 —	1 — 3 —
1904...	762.500.000 —	11 pence.

ques anglaises en donnent l'expression très frappante dans le rendement comparé d'un penny d'*income-tax*

Productivité d'un penny d'income-tax

1843	19.304.000 fr.
1853	20.240.000 —
1873	43.107.000 —
1883	48.650.000 —
1893	55.996.000 —
1902	64.250.000 —
1903	64.500.000 —

La valeur d'un penny de l'*income-tax* a donc triplé depuis 66 ans.

Le montant des revenus imposables n'atteignait que 8 milliards en 1860, 10 milliards 1/2 en 1870-1871. Il dépasse aujourd'hui 15 milliards.

CHAPITRE XII

IMPÔTS AVEC TARIFS DIFFÉRENTIELS SUIVANT L'ORIGINE DES REVENUS. — IMPÔT SUR LA RICHESSE MOBILIÈRE EN ITALIE

§ 1. — *Tarifs différentiels par cédule, ou discrimination.*

Les contributions directes italiennes se subdivisent en taxes sur les terres, taxes sur les maisons, plus une troisième qui va nous occuper spécialement, taxe sur les revenus mobiliers.

Voici le tableau de leurs produits pour l'année 1904-1905 :

Impôt sur les terres.....	98.271.000 lires.
Impôt sur les maisons.....	91.750.000 —
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.....	298.407.000 —
Total des contributions directes.	488.428.000 lires.

L'impôt sur le revenu italienne s'applique donc qu'aux valeurs mobilières, les revenus fonciers possédant leurs impôts particuliers. De ce fait ressort déjà une différence avec l'*income-tax* anglais dont l'assiette s'étend à tous les revenus sans exception. Cependant, la division des revenus en cédules crée un rapprochement apparent entre les systèmes italien et anglais. L'*income-tax* avait cinq cédules. L'impôt sur la richesse mobilière en a quatre, dénommées A, B, C et D.

La cédule A embrasse les revenus *spontanés* et *permanents* des capitaux, c'est-à-dire les rentes consolidées, les intérêts de fonds et placements, les produits de prêts hypothécaires et chirographaires, les dîmes, prestations, etc. La cédule B s'adresse aux *revenus mixtes*, à la production desquels concourent simultané-

ment le capital et le travail, tels que les profits industriels et commerciaux. La cédule C atteint les *revenus temporaires* provenant du travail seul, c'est-à-dire provenant de l'exercice d'une profession, d'un art, d'un métier, d'un office, ou d'un ministère. Enfin, la cédule D classe à part les traitements, pensions et allocations diverses servis par l'Etat, les provinces et les communes.

Une cinquième catégorie exceptionnelle concerne exclusivement les revenus des métayers (1).

Déjà les intitulés de ces subdivisions, surtout pour les trois premières, font pressentir qu'il ne s'agit plus ici, comme en Angleterre, de différencier seulement les procédés de perception. Le but en Italie est tout autre, en effet. Les cédules y sont créées pour différencier les tarifs suivant l'origine des revenus. Toute analogie avec l'*income-tax* disparaît de ce fait.

Reprenons la liste des cédules au point de vue de leur tarification. La cédule A, pour sa partie A^1 consacrée aux arrérages des fonds d'Etat, ou valeurs analogues, comporte le plein du tarif. La partie A^2, assise sur les revenus des capitaux mobiliers autres que les précédents (2), commence à jouir d'une certaine atténuation, qui s'accentue en faveur de la cédule B, assise sur les revenus mixtes du capital et du travail. La réduction devient plus forte, au profit des revenus du travail seul, classés à la cédule C. Reste la cédule D, qui frappe les traitements et pensions servis par l'Etat et par les autorités locales, avec des rabais exceptionnels, le Gouvernement tenant à épargner les siens.

Traduites en chiffres, les idées qui dominent la tarification se résument ainsi. Le tarif, fixé à 20 p. 100 de la matière impo-

(1) La taxe sur le revenu des métayers est fixée à 5.50 p. 100 du principal de l'impôt foncier payé à l'Etat par le colon partiaire. Si le principal d'impôt foncier n'excède pas 50 fr. le revenu du métayer demeure franc de taxe.

Il suffit de mentionner, sans en plus parler désormais, ce mode de taxation exceptionnel, dépourvu de corrélation avec le système général de l'impôt sur la richesse mobilière.

(2) La cédule A^1 comprend les revenus des fonds d'Etat, provinciaux et communaux, les intérêts des obligations des sociétés garanties ou subventionnées par l'Etat, les primes de loterie, etc. La cédule A^2 comprend tous les revenus d'un capital autres que les précédents, c'est-à-dire les produits des créances hypothécaires et chirographaires, des obligations, lettres de change et autres placements d'ordre privé.

sable, atteint le plein des revenus de la section A^1. La section A^2 n'offre plus aux coups de ces 20 p. 100 que les 30 quarantièmes des revenus, la cédule B les 20 quarantièmes, la cédule C les 18 quarantièmes, et la cédule D les 15 quarantièmes.

Autrement dit (1), les tarifs effectifs par cédule sont aujourd'hui les suivants (2) :

Cédule	A^1	20 p. 100
—	A^2	15 —
—	B	10 —
—	C	9 —
—	D	7.50 —

Pour justifier ce tableau de dégression, des idées très simples en apparence sont invoquées. En effet, les revenus obtenus sans travail, tels que les rentes sur l'Etat, ou sur des particuliers, les intérêts des créances chirographaires ou hypothécaires, les redevances, etc., revenus *spontanés et permanents*, comme dit le texte de la loi, ne méritent aucune indulgence. Celui qui, suivant l'expression de Bismarck, « n'a qu'à prendre ses ciseaux pour « détacher ses coupons, ou à écrire une quittance pour toucher « l'intérêt de ses créances », ne saurait être épargné. Le tarif, dès lors, fonctionne contre lui dans toute sa rigueur.

Vis-à-vis de l'industriel, la situation commence à se modifier, car il s'agit là, comme dit encore la loi, d'un revenu mixte, formé en partie par le produit des capitaux, et en partie par les fruits du travail. En effet, l'usine acquise à beaux deniers comptants, ou reçue par héritage, représente sans doute un capital, mais ce capital ne saurait entrer en activité et devenir productif qu'au prix du travail de l'exploitant. A son égard, la taxation doit donc se modérer quelque peu.

Une faveur plus grande est enfin réservée aux revenus décou-

(1) D'après le texte de la loi, en un mot, les réductions afférentes à chaque cédule ou section de cédule portent sur le revenu imposable. Mais pour être clair, au lieu d'opérer suivant ce mode officiel, il est préférable d'effectuer les déductions sur les tarifs, ce qui revient au même.

(2) Un supplément frappe les revenus taxés en vertu de rôles, pour compenser les dépenses d'assiette de l'impôt. Nous n'en parlons pas ici.

lant exclusivement des efforts personnels de l'homme, c'est-à-dire de son seul travail. Le contribuable qui, sans capital, sans richesse préalable, gagne, au jour le jour, au moyen de ses bras, de son intelligence ou de son talent, des salaires, émoluments ou profits, périssables avec lui, même avant lui le plus souvent, mérite un traitement plus favorable que le rentier et l'industriel; la loi italienne lui accorde, en conséquence, une détaxe supérieure aux précédentes.

La dernière catégorie dérive, il est vrai, d'idées moins philosophiques. La tendresse bien légitime que l'Etat éprouve pour ses propres employés, et qu'il étend aux employés communaux et provinciaux, l'engage à les traiter avec une indulgence toute paternelle, intéressée, d'ailleurs, puisque ses dépenses de personnel en sont allégées.

Cette adaptation d'un tarif distinct à chaque catégorie de revenus, suivant leur origine, prend le nom générique de *discrimination*, ainsi définissable : « La discrimination consiste à distin-« guer les revenus d'après leurs sources, afin de pouvoir appli-« quer à chaque classe un traitement fiscal différentiel. »

§ 2. — *Valeur scientifique et pratique de la discrimination.*

Le système de la discrimination paraît à divers auteurs le dernier mot du progrès. « C'est un des plus grands efforts vers la « justice, que nous présente l'histoire de la fiscalité au dix-neu-« vième siècle, » dit, en parlant du système italien, M. Denis, dans son livre sur l'*Impôt*. M. Yves Guyot s'exprime de même dans son rapport déjà cité de 1887 : « Cette loi italienne sur la richesse « mobilière est la loi la plus complète qui ait été faite dans « aucun Etat. Produit des expériences, des tâtonnements qui ont « eu lieu pendant plus de dix ans, dernière expression de rema-« niements nombreux, elle forme un ensemble, comme les grandes « lois fiscales de la Révolution, comme l'*income-tax* anglais. »

Evidemment l'Italie, en inaugurant, au milieu du dix-neuvième siècle, un système fiscal sorti tout armé (1) des délibérations de son

(1) Le mot tout armé n'est pas absolument exact, car le Parlement italien s'y

jeune parlement, profita très heureusement de l'expérience acquise et des lumières de la science contemporaine. Elle fut amenée, par la poussée des idées ambiantes, à rechercher les moyens d'alléger la part du travail dans la répartition du fardeau des impôts et de surcharger corrélativement la part afférente au capital.

Mais c'est un bien délicat problème que celui qui consiste à préciser par des chiffres, c'est-à-dire autrement qu'en conversation, les justes relations du capital et du travail.

L'Italie suppose-t-elle l'avoir résolu avec les taux différentiels de ses tarifs de quarante quarantièmes, trente, vingt, dix-huit quarantièmes, qu'aucune enquête, aucun commentaire ne justifient, qu'aucune théorie ni aucune expérience n'ont jamais sanctionnés? C'est du pur arbitraire.

Si bien qu'avant 1894, pour mettre en œuvre les mêmes soi-disant principes, une tout autre échelle que l'échelle actuelle avait été adoptée. La cédule B se voyait imposée sur le pied des six-huitièmes, la cédule C sur le pied des cinq huitièmes, la cédule D sur le pied des quatre huitièmes, pendant que la cédule A conservait toujours le plein du tarif (13.20 p. 100 à l'époque). Traduites en quotations actuelles, ces proportions représentaient respectivement 30 quarantièmes, au lieu de 20 aujourd'hui, 25 quarantièmes, au lieu de 18 aujourd'hui, et 20 quarantièmes, au lieu de 15 aujourd'hui.

Pourquoi la loi du 22 juillet 1894 bouleversa-t-elle les séries originelles? Fut-ce sous l'empire d'idées économiques plus avancées, dans le désir de perfectionner la justice sociale dont l'impôt se faisait l'instrument? Nullement. L'intérêt fiscal seul dicta la réforme. Comme les rentes sur l'Etat et autres valeurs publiques composant la majeure partie de la cédule A[1] sont incapables d'échapper à la taxe pleine qui pèse sur elles par voie de retenue, leur tarification fut élevée d'emblée de 13.20 p. 100 à 20 p.

est repris à plusieurs fois pour construire l'édifice de son impôt sur la richesse mobilière. Etabli en 1864, cet impôt a été remanié plus de dix fois jusqu'à la loi du 24 août 1877. Toute institution nouvelle comporte de tels tâtonnements. Mais, dès le début, le principe a été posé. En lisant les rapports et exposés de motifs de l'époque, on est même frappé du soin avec lequel ont toujours été étudiées les législations étrangères.

100 (1). Puis, une fois cela fait, les cédules suivantes, susceptibles d'évasions, conservèrent à peu près exactement leur ancien niveau *effectif* (2), au moyen d'une majoration de déductions sur le nouveau tarif plein de 20 p. 100.

Cette majoration de déductions altéra donc profondément les relations primitivement établies de cédule à cédule. Elle rompit l'équilibre fixé dès l'abord entre les charges du travail et du capital démontrant, par conséquent, que l'œuvre ne reposait sur aucune base solide, et que l'arbitraire pouvait modifier ce qu'il avait édifié. Le résultat pécuniaire recherché fut seul obtenu. Ce qui n'empêcha pas de continuer quand même, en Italie et au dehors, à admirer l'organisation rationnelle et philanthropique de l'impôt sur la richesse mobilière.

Comment admettre, en second lieu, que chaque cédule, parmi les quatre établies, soit assez uniformément composée pour qu'un seul chiffre synthétise d'une manière satisfaisante sa tarification? Les revenus des capitaux, par exemple, englobés dans la cédule A^1 ou A^2 sont-ils tous susceptibles de subir le même prélèvement? N'existe-t-il pas certains capitaux solidement assis, de tout repos, donnant de faibles rendements, tandis que d'autres capitaux plus aléatoires produisent de gros intérêts? Ce sont alors les revenus à gros intérêts, dont la durée probable est la moins longue, qui se trouvent surchargés, quand précisément la discrimination a pour objet, pour but essentiel, de dégrever les revenus précaires, tels que ceux de la cédule C.

Ici donc le système contredit son principe, avec cette circons-

(1) Rien que sur la rente, la retenue de 20 p. 100 (qui transformait le cinq en quatre pour 100) procura d'emblée un supplément de recettes d'une trentaine de millions aux budgets italiens, à partir de 1894-1895.

(2) Pour comparer l'ancienne tarification à celle qu'a établie la loi du 22 juillet 1894 il suffit, comme nous l'avons fait déjà, de convertir les réductions sur les revenus en *tarifs effectifs*. On voit alors que, si le taux de la cédule A a été porté de 13.20 p. 100 à 20 p. 100, celui de la cédule B n'a varié que de 9.90 p. 100 à 10 p. 100, celui de la cédule C de 8.25 pour 100 à 9 p. 100, et celui de la cédule D de 6.60 p. 100 à 7.50 p. 100. La première cédule seule a donc subi un relèvement notable, ce qui, comme nous le disons, a rompu les relations primitivement établies entre la taxation du capital et du travail. Mais le tarif des autres cédules n'a presque pas été modifié,

tance aggravante que les tarifs atteignent 20 p. 100 et 15 p. 100, ce qui rend la déviation insupportable.

La même inconséquence fait taxer les revenus de la cédule B, revenus mixtes provenant à la fois du capital et du travail, uniformément quelle que soit la dose de la mixture. Or, rien n'est plus variable que la proportion réciproque du capital et du travail dans les diverses industries. Telle industrie exige beaucoup de capitaux, telle autre a surtout besoin d'intelligence, d'habileté et de travail personnel. Les exemples sautent aux yeux (1). Néanmoins, sans s'inquiéter de la part de chacun des deux éléments, par le seul fait qu'il y a mélange, le fisc italien applique aveuglément son énorme tarif de 10 pour 100 à tous les clients de la cédule B. Etait-ce la peine de tant raffiner pour en arriver là!

Enfin, la cédule C, qui concentre ses faveurs sur les revenus du travail parce qu'ils sont temporaires et viagers, devrait, pour remplir scrupuleusement son programme, pour être logique jusqu'au bout, tenir compte de la durée probable de survie des titulaires de revenus. Car, du moment que le taux de l'imposition dérive du caractère temporaire des profits, il est évident que, suivant l'âge de l'imposé, ce caractère s'accentuera plus ou moins et devra, par conséquent, influencer les tarifs. Gladstone ne manquait pas de mettre cette observation en évidence lorsqu'il exposait, en 1853, l'organisation de l'*income-tax* et prônait les avantages de son tarif unique. Avec des tarifs différentiels, expliquait-il, vous ne déterminerez jamais qu'un tarif moyen par classe. Or cette moyenne sera forcément inexacte à l'égard des individus. Vous demeurerez donc toujours dans l'imperfection! Consultez les tableaux d'annuités des compagnies d'assurances sur la vie : une vie, à son époque la plus favorable, y apparaît comme bonne à acheter pour

(1) Le Chancelier de l'Echiquier commentait ainsi en 1893 les idées déjà exprimées sur ce sujet par Gladstone en 1853 : « C'est une théorie séduisante que « celle qui veut que l'industriel et le commerçant soient taxés à un moindre taux « que le capitaliste. Mais il est difficile de faire la différence entre ce qui vient « de l'industrie et ce qui vient du capital. Dans une grande affaire, comment « faire le départ entre les produits du travail personnel et ceux du capital en- « gagé... On a émis cette idée en 1853 et l'on a dû renoncer à en poursuivre « l'application. » (Discours de sir William Vernon Harcourt, du 28 avril 1893.)

une durée d'environ 20 ans ; mais allez jusqu'à 70 ou 75 ans, la vie n'y sera plus considérée comme bonne à acheter que pour 5 ans. Proposez donc de faire une moyenne entre des cas si dissemblables ! La valeur d'une vie bonne à acheter pour 20 ans est égale à quatre fois celle d'une vie qui n'est bonne à acheter que pour cinq ans ! Sera-ce une consolation pour celui qui ne devrait payer que pour une durée de cinq ans, et qui payera, d'après le système des réformateurs, plus du double de ce qu'il doit, de penser que celui qui devrait payer pour une durée de 20 ans ne payera, lui, que la moitié ou un peu plus de ce qu'il doit en réalité ? Les moyennes sont donc absurdes, concluait-il, lorsqu'elles ne sont pas corrigées par la durée de survie. Toujours donc la parfaite justice se trouve en défaut dans ce système qui prétend la représenter, et ne craint pas de l'appuyer de tarifs excessifs.

Sans doute, on peut objecter que la simple proportionnalité tombe davantage encore sous le coup de tels reproches, puisque le tarif unique constitue une vaste moyenne, qui, sans même répartir les revenus en classes, les assujettit tous indistinctement à son niveau égalitaire. Mais la proportionnalité, précisément parce qu'elle a conscience de son uniformité simpliste, ne peut se permettre d'exagérer ses tarifs, comme le fait la discrimination.

Voilà la profonde différence entre la proportionnalité et la discrimination. La première, à l'encontre de ses tentatives d'empiétement, trouve une suffisante résistance dans la masse même de la nation à laquelle elle s'adresse indistinctement et uniformément. La seconde, au contraire, divise les contribuables en catégories, afin de pouvoir plus à son aise en surtaxer quelques-unes. Elle met certaines richesses à part uniquement pour les rançonner. Sous couleur de justice, elle isole les revenus particulièrement suspects afin de les mieux accabler. Toute sa tactique consiste dans l'établissement de gros tarifs. C'est là son unique raison d'être.

Or, les gros tarifs ne doivent pas porter à faux. Les maladresses, excusables et peu sensibles avec des tarifs relativement modérés, deviennent impardonnables et destructives avec des tarifs exorbitants. C'est pourquoi nous n'avons pas craint de disséquer rigoureusement l'incidence de chacune des cédules de l'impôt italien.

Du moment que cet impôt de discrimination prétend pousser la justice à l'excès, à l'excès surtout de la tarification, nous avions le droit de réclamer de lui une sélection perfectionnée. Autrement les éléments hétérogènes, indûment incorporés dans une classification surtaxée, subissent des inégalités oppressives, dont la fraude seule peut les délivrer. Rien ne devient plus injuste à l'occasion que cette justice quintessenciée.

D'une manière plus générale, d'ailleurs, il resterait à se demander si la véritable justice conseille de faire varier les tarifs en considération de la nature des revenus. La théorie, sans plus parler des difficultés d'exécution, approuve-t-elle le système des taux différentiels ? Beaucoup de bons esprits ne le pensent pas. L'impôt, disent-ils, est annuel par essence. Il atteint donc les revenus chaque année tant qu'ils se manifestent et pour le montant qu'ils découvrent, cessant de les frapper dès qu'ils disparaissent, devenant ainsi précaire et viager comme eux. Le jeu naturel de la taxation proportionnelle remplit de la sorte les conditions de justice, sans qu'il soit nécessaire de différencier les tarifs, au risque de complications forcément contraires à l'égalité.

Ces idées, exprimées, dès 1853, avec une grande autorité, par Gladstone, à l'occasion des projets de revision de l'*income-tax*, sont moins séduisantes, en apparence, que les idées italiennes, mais elles semblent, à tous les points de vue (1), plus sages et même plus scientifiques.

(1) Nous disons « à tous les points de vue », parce que Gladstone envisagea, en effet, d'autres points de vue que celui auquel nous venons, en dernier lieu, de nous attacher. D'après lui, la nature et le mérite des revenus diffèrent, non seulement suivant qu'ils proviennent du capital ou du travail, mais aussi suivant leur caractère plus ou moins aléatoire, suivant l'âge de leurs possesseurs, etc. L'intérêt réduit d'une valeur de tout repos et les bénéfices exagérés d'une entreprise chanceuse ne sauraient être traités de même, non plus que la jouissance prolongée des revenus détenus par un jeune homme et la courte jouissance des revenus qui vont bientôt échapper au vieillard. Or, le fisc ne pouvant entrer dans cette série indéfinie de situations auxquelles, d'ailleurs, il ne serait en mesure d'appliquer que des moyennes, moyennes presque toujours inexactes à l'égard des individus, le mieux est de s'en tenir à l'unité du tarif et à sa simple proportionnalité.

Gladstone se bornait à dire au sujet de l'argument principal développé ci dessus : « Je ne soulève pas la question de savoir si le revenu annuel n'est pas « la base juste et convenable d'un impôt destiné à pourvoir aux services de « l'année. » (Chambre des Communes, séance du 18 avril 1853.)

§ 3. — *Productivité restreinte de l'impôt sur la richesse mobilière. Tendances à la fraude.*

Non seulement l'étude théorique de la loi italienne montre combien ses aspirations philanthropiques traduites en tarifs et en chiffres satisfont peu la raison, mais l'examen de ses résultats budgétaires ne va pas satisfaire davantage les idées pratiques.

Les produits annuels de l'impôt sur la richesse mobilière, en effet, demeurent évidemment inférieurs à ce que comporterait l'élévation de ses tarifs.

Sans doute, à première vue, son rendement de 298 millions et demi (1) semble très respectable. Mais, en le décomposant, voici d'abord 147 à 148 millions perçus par voie de retenue, c'est-à-dire prélevés d'office sur les arrérages de la dette publique, sur les coupons des valeurs du gouvernement italien, sur les traitements, émoluments et pensions des fonctionnaires de l'Etat, des employés des provinces, communes, chemins de fer, sur les revenus du fonds des cultes (2), etc., représentant, pour la plupart, plutôt des moins payés que des recouvrements.

En dehors de là, les perceptions opérées par voie de rôles et de déclarations ne dépassent pas 145 à 146 millions (3) bien que ces sortes de perceptions s'appliquent aux bénéfices commerciaux et industriels, aux gains et profits de toute nature, au plus vaste champ d'exploitation fiscale, en un mot, que connaisse un impôt mobilier.

L'Angleterre, lorsque le tarif de son *income-tax* montait par

(1) Le budget de 1904-1905, dont la Gazette officielle d'Italie du 30 juin 1904 publie le texte, prévoit pour l'impôt sur la richesse mobilière un rendement de 298.407.000 l.

(2) L'impôt sur les traitements et les pensions du personnel des chemins de fer, ainsi que l'impôt sur les revenus des fonds du culte, sont, en effet, perçus par voie de retenue, le premier en vertu de la loi du 27 avril 1885, le second en vertu de décisions administratives datant de 1895.

(3) Si l'on ajoute le montant de l'imposition spéciale des colons partiaires au total des deux chiffres précités de 148 millions pour les prélèvements par voie de retenue et de 146 millions pour les recouvrements en vertu de rôles, le produit budgétaire de l'impôt sur la richesse mobilière se trouve quelque peu dépassé. C'est sans doute parce que le ministre des finances aura prudemment réduit ses prévisions pour l'exercice 1904.

exception récemment à 5.83 p. 100 ou 6.25 p. 100, maximum bien inférieur au 20 p. 100, 15 p. 100 et 10 p. 100, taux normaux de l'Italie, recueillait, par le moyen de sa seule cédule D, plus de 500 millions, 564.000.000 fr. en 1902-1903.

Evidemment la fortune italienne, bien qu'elle progresse (1), ne saurait soutenir de comparaison avec la fortune anglaise. Mais la différence des recouvrements excède la mesure de la différence des fortunes. Les revenus nets imposables saisis par les cinq cédules anglaises atteignent quinze milliards et demi (2). A ce compte, avec un tarif tel que le tarif italien, l'*income-tax* produirait deux milliards par an. En laissant de côté les cédules immobilières anglaises, afin de raisonner sur des bases analogues à celles de l'impôt sur la richesse mobilière italienne, ce serait quinze cents millions que l'Angleterre recouvrerait contre trois cents millions en Italie, y compris la centaine de millions que celle-ci retient d'office sur ses propres rentes.

Malgré la séduction apparente de ces hypothèses, l'Angleterre se gardera toujours, évidemment, d'élever ses tarifs aux taux démesurés de l'impôt italien (3), car elle sait que la fraude ne tarderait pas à lui enlever le plus clair de ses bénéfices supposés.

Or, c'est là précisément ce qui se produit en Italie : le faible rendement des cédules perçues par voie de rôles et de déclarations, c'est-à-dire de celles où l'impôt n'est pas retenu d'office sur les arrérages des rentes publiques ou valeurs analogues, suffit déjà à le prouver. Le bon sens confirme les faits.

(1) Consulter le travail de M. Benini, analysé par le *Bulletin de statistique des finances* de juin 1892, et un autre travail de M. le professeur Maffeo Pantaleoni, analysé dans le numéro du même bulletin de septembre 1890. Une étude plus récente de M. Edmond Théry compulse avec perspicacité les diverses statistiques susceptibles de conduire à l'évaluation des fortunes privées en Italie. La conclusion de l'auteur, sans être décourageante, aboutit à constater « l'insuffisance du revenu de nos voisins, ce qui explique les grandes précautions que « les derniers ministres des finances ont dû apporter à la gestion des affaires « publiques. » (*Situation économique et financière de l'Italie*, par M. Edmond Théry, 1903).

(2) *Report of the Commissionners of inland revenue for the year ended 31 march 1904.*

(3) Loin de songer à élever d'une façon continue le tarif de son *income-tax*, l'Angleterre s'efforce, au contraire, comme on l'a vu, de le réduire aussitôt que les besoins exceptionnels disparaissent.

Comment le plus scrupuleux des contribuables offrirait-il de gaieté de cœur l'intégralité de ses revenus aux attaques d'un fisc assez exigeant pour lui en réclamer la dixième partie au moins, ou même la huitième partie, ou même davantage encore à la cédule A[1]. En présence de cette quasi-spoliation, chacun se forge des raisonnements captieux afin d'excuser ses dissimulations. Les tarifs, se dit-on, n'ont été portés à ce niveau exorbitant qu'en vue de compenser des évasions inévitables, autorisées dès lors implicitement par le législateur et praticables sans remords, puisqu'elles rentrent dans ses prévisions (1).

En réalité, est-ce le législateur ou les fraudeurs qui encourent la responsabilité première de l'élévation des tarifs? L'impôt italien, relativement modéré au début, n'a été porté à ce maximum de 20 p. 100 que par étapes successives :

Loi du 28 juin 1866,	maximum	8	p. 100.
Loi du 26 juillet 1868,	—	8.80	—
Loi du 11 août 1870,	—	13.20	—
Loi du 22 juillet 1894,	—	20	—

Dès lors, ne pourrait-on pas répliquer que le fisc s'est cru forcé de rehausser d'année en année ses tarifs pour compenser les dissimulations dont il se voyait prématurément victime? Même vrai chronologiquement, ce raisonnement ne serait pas meilleur que le précédent. Renforcer le taux d'un impôt pour se récupérer, au détriment des bons payeurs, du déchet que les mauvais payeurs font subir au Trésor, ne constituera jamais une combinaison légitime.

En Italie, d'ailleurs, le resserrement des fortunes, malgré les progrès constatés — lesquels progrès ne s'étendent pas, du reste, aux provinces méridionales, telles que les Pouilles, la Calabre, la Campanie, les Abruzzes, la Basilicate — surexcite forcément les évasions. Comme l'observait un Chancelier de l'Echiquier, « quand

(1) M. Denis, qui témoigne cependant beaucoup d'admiration pour le système italien, comme nous l'avons dit, émet à son sujet cet excellent aphorisme : « Les résistances à déclarer fidèlement le montant exact des revenus s'exaltent « d'autant plus chez un peuple, quel que soit son caractère moral, que la quo- « tité de l'impôt y est plus élevée. » (*L'Impôt sur le revenu*. Bruxelles, 1881.)

« les profits commerciaux commencent à baisser, le contribuable « est plus disposé à tricher ; il y a là une raison toute humaine ».

Chaque peuple a son caractère, formé d'un contingent variable de faiblesses et de vertus, d'où résulte son originalité. Or, la parfaite honnêteté fiscale est une vertu exceptionnelle, que beaucoup de secours extérieurs, tels que la prospérité publique, des tarifs modérés, une puissante organisation administrative, doivent défendre contre les tentations. Déjà plusieurs de ces secours extérieurs, on l'a vu, manquent au contribuable italien. Peut-être, en plus, les tendances naturelles de son esprit le poussent-elles à lutter d'habileté avec le fisc, à déjouer adroitement la poursuite des taxateurs, à utiliser, en un mot, au mieux de ses intérêts particuliers, l'art extrême de souplesse et d'ingéniosité dans lequel il excelle. La plume de quelque psychologue international nous fixerait à cet égard (1).

Quoi qu'il en soit, la fraude existe en Italie et s'y développe. Sans remonter au célèbre rapport de M. Depretis (2), habituel-

(1) Consulter l'ouvrage de M. Alfred Fouillée, membre de l'Institut, *Esquisse physiologique des peuples européens*, 2e édition, Paris, in-8°, 1903.

(2) L'exposé des motifs de M. Depretis, ministre des finances, du 10 mars 1877, s'attachait à fournir « les preuves que l'impôt sur la richesse mobilière est « loin de procurer à l'Etat des ressources aussi considérables qu'on devait s'y « attendre d'après le taux élevé de l'imposition. » Il n'eut pas de peine à découvrir ces preuves dans les statistiques officielles elles-mêmes.

Le premier fait suspect qu'il signale est l'importance relativement considérable des revenus inscrits aux rôles pour les êtres moraux (sociétés, établissements, provinces, etc.) par rapport aux revenus imposables des simples particuliers. 40 p. 100 environ des revenus taxés, en effet, appartiennent aux êtres collectifs. « Ces résultats des rôles, dit le ministre, ne sont pas conformes à la vérité... Ils « proviennent de ce que les uns ne peuvent dissimuler leurs revenus propres, ni « ceux de leurs créanciers, ou de leurs employés, tandis que les autres sont en « mesure de cacher leurs revenus. »

Puis le ministre ajoute : « L'atténuation des bases des cotisations peut être « démontrée par d'autres données... » Il passe alors en revue le montant des revenus déclarés par classe de professions et tire de leurs chiffres mêmes les conclusions tout à fait instructives que nous mentionnons, en laissant, autant que possible, la parole à M. Depretis.

« En Italie donc, » dit-il après avoir analysé les tableaux officiels, « les avo- « cats ne gagneraient annuellement, défalcation faite de ceux dont les revenus « sont exemptés, en moyenne, que 756 lires, les notaires 637, les médecins 398 « lires ! Des faits aussi singuliers se passent de commentaires. »

Plus loin : « Les employés des sociétés anonymes et en commandite et des corps « moraux présentent, à eux seuls, une somme de revenus imposables supérieure « à celle de n'importe quelle autre des 70 classes. Ici encore le phénomène

lement cité, dans lequel ces fraudes sont avouées et démontrées, les statistiques actuelles, les écrits des publicistes, et les exposés ministériels, prouvent que, si le mal dont souffrait l'impôt en 1877 s'est atténué, il ne cesse de subsister, sous l'influence des mêmes causes (1).

Les tableaux annexés aux rapports annuels de la Direction générale de l'impôt direct (2) contiennent toujours, en effet, des indices analogues à ceux sur lesquels Depretis s'appuyait en 1877. Ainsi, les personnes morales, compagnies, sociétés, corporations, dont les écritures sont officiellement contrôlables, voient le chiffre de leur imposition progresser d'année en année, tandis que les contribuables individuels, beaucoup plus libres de falsifier leurs déclarations, ne laissent les perceptions progresser que très faiblement. L'invraisemblable modicité des revenus moyens de certaines classes de professions continue à donner lieu à de décourageantes réflexions (3). De même les revenus imposables des em-

« s'explique facilement si l'on réfléchit que ces employés ne peuvent cacher au-
« cune partie de leurs revenus... Mais des commerces, comme celui de la soie,
« qui occasionnent à l'importation et à l'exportation un mouvement de 700 mil-
« lions, ne sont inscrits aux rôles que pour 6 millions de revenus... La peinture
« la sculpture, la gravure, la ciselure, sources de richesse et de commerce avan-
« tageux en Italie, parviennent à peine à y produire un total d'un million de re-
« venu ! » Le revenu moyen déclaré par les ingénieurs et architectes est de 717 fr., par les professions didactiques de 421 fr., par les professions sanitaires de 449 fr., etc... !

« Notre taxe mobilière, conclut-il, ne rapporte certainement qu'une partie de
« ce qu'elle devrait produire, si chacun payait réellement sur la totalité de ses
« revenus le taux fixé par la loi... Les injustices et les inégalités qui découlent
« nécessairement de l'infidélité des déclarations... font que cet impôt est aujour-
« d'hui un de ceux contre lesquels le pays réclame le plus vivement. »

(1) M. Nitti, professeur de science financière à l'Université de Naples, dans le bel ouvrage intitulé *Principes de science de finances*, in-8, 1904, qu'il vient de publier, malgré son indulgence pour l'impôt sur la richesse mobilière, énonce couramment à son sujet les aphorismes suivants : « Le taux élevé de
« l'impôt rend les évasions très fréquentes et les fraudes nombreuses... Par les
« défauts de la loi actuelle, beaucoup échappent à l'impôt qui devraient le
« payer... Les taux sont si élevés qu'ils rendent, *de toute nécessité*, le nombre
« des fausses déclarations considérable. On peut dire que la plupart des contri-
« buables sont bien loin de payer en proportion de leur revenu vrai. »

(2) *Ministerio delle finanze. Direzione generale delle imposte dirette. Imposta sui redditi di ricchezza mobile.*

(3) Les statistiques de la dernière année connue, 1901-1902, établissent que le revenu net moyen par tête des personnes adonnées aux professions éducatives ne dépasse pas 651 l., celui des personnes adonnées aux professions sani-

ployés des sociétés et administrations dont les traitements sont déclarés pour leur intégralité par les sociétés ou administrations ne cessent de grossir, alors que ceux des déclarants isolés demeurent à peu près stationnaires.

Le système italien de discrimination traîne, en résumé, le poids de ses gros tarifs comme un fardeau trop lourd pour lui permettre d'avancer franchement dans la voie de la productivité.

Aussi, aux époques où le déficit sévissait d'une manière permanente dans les budgets de la péninsule — déficits heureusement transformés depuis en excédents de recettes — personne n'a-t-il songé à demander à l'impôt sur la richesse mobilière le supplément de ressources nécessaires pour l'équilibre. En 1894 seulement on osa augmenter le tarif des prélèvements opérés par voie de retenue sur les arrérages des fonds publics. Ce n'est plus là, on le voit, l'*income-tax* toujours prêt à secourir les finances en détresse, grâce à sa modération dans les temps de prospérité.

Un procédé de discrimination autre que le procédé italien, consistant à superposer à l'impôt sur le revenu l'impôt sur le capital sera étudié plus loin, d'après les exemples de la Prusse depuis sa réforme de 1893, et des cantons suisses (1).

taires 901 l., celui des personnes adonnées aux professions ecclésiastiques 392 l., etc. Quant aux revenus *imposables*, ils ne sont plus respectivement que de 233 l., 369 l. et 141 l.

(1) Voir le chapitre XIV.

CHAPITRE XIII

IMPÔTS SUR LE REVENU DANS LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, EN AUTRICHE, EN BAVIÈRE.

A peu près partout en Europe, sauf en Belgique, en Russie et en France, existent des impôts sur le revenu analogues à l'un ou l'autre des types précédents. Les pays hors d'Europe seraient encore féconds en exemples (1). Mais, comme les mêmes caractères généraux apparaîtraient toujours avec des variantes dans les détails seulement, il suffit de rappeler encore quelques points intéressants des législations étrangères.

Dans le grand-duché de Luxembourg, le système d'imposition des différentes sources de revenus établi depuis 1849 a été perfectionné par une loi du 9 février 1891. Cette loi stipule que tous les revenus, sauf ceux qu'atteignent déjà l'impôt foncier et l'impôt des mines, seront soumis à un impôt mobilier portant:

1° Sur les revenus de tous les capitaux mobiliers et des valeurs mobilières, au taux de 3 p. 100 (2);

2° Sur les bénéfices, gains résultant du travail de l'homme et qui sont le produit d'un commerce, d'un métier, d'une profession ou d'une industrie, au taux de 2 p. 100;

3° Sur les salaires, gages, traitements, soldes, pensions, etc., au taux de 1 p. 100.

(1) Le volume publié par le Ministère des finances au sujet de l'impôt sur le revenu dans les pays étrangers, in-4, 1894, étudie 58 législations différentes en Allemagne, Autriche, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Suisse, Etats-Unis d'Amérique, etc.

(2) Le grand-duché de Luxembourg exempte de l'impôt sur le revenu mobilier les rentes sur l'Etat, les revenus des Caisses d'épargne et ceux des établissements de bienfaisance reconnus par l'Etat.

On retrouve donc ici l'idée de la discrimination, mais avec des taux de 3, 2 et 1 p. 100, au lieu des 20, 15 et 10 p. 100 italiens. Tandis qu'en Italie le travail est détaxé de 45 p. 100, il ne l'est plus que de 33 p. 100 en Luxembourg.

L'Autriche a mis en vigueur à dater du 1er janvier 1898 (loi du 25 octobre 1896) *l'impôt personnel sur le revenu.* Les travaux préparatoires au vote de ce nouvel impôt, spécialement les exposés de MM. Dujanewski et Steinbach, ministres des finances, en ont bien expliqué le caractère: les revenus sont d'abord individuellement saisis par une série de contributions particulières, puis repris en bloc par une taxe générale nommée impôt personnel, de façon qu'aucun d'eux ne puisse échapper, l'impôt personnel sur le revenu constituant un impôt de superposition et de rectification. Il suffit de parcourir la liste des impôts directs existants en Autriche d'après le dernier budget pour s'en convaincre.

Produit des impôts directs en Autriche.

Impôt foncier	58.846.000	fr.
Impôt sur la propriété bâtie	80.694.000	—
Total des impôts réels	139.540.000	fr.
Impôt sur les bénéfices industriels	33.340.000	—
Impôt sur les bénéfices des sociétés qui doivent publier leurs comptes	56.032.000	—
Impôt sur les rentes	8.467.000	—
Impôt sur les traitements	1.823.000	—
Impôt personnel sur le revenu	48.564.000	—
Divers	1.070.000	—
Total des impôts personnels	149.296.000	—
Frais de contrainte et intérêts de retard	3.259.000	—
Total général des impôts directs	292.095.000	fr.

Septième sur la liste, l'impôt personnel ne fait donc que glaner dans le champ exploité déjà par ses six collègues. L'universalité de son assiette lui permet d'y réparer certaines omissions et sur-

tout de tondre d'un peu plus près les récoltes déjà fauchées. Ce rôle d'impôt reviseur explique son produit relativement peu élevé de 48.500.000 francs.

Calqué dans une large mesure sur l'impôt prussien, l'impôt personnel autrichien s'en sépare d'abord par ce caractère de superposition, puis par quelques points de détail, tels que celui des exemptions à la base qui débutent en Autriche à 1.260 fr., au lieu de 1.125 fr. en Prusse. Le minimum d'existence est coté dans un pays 135 francs plus haut que dans l'autre. A part cela, la taxe ne frappe ici et là que les revenus nets, c'est-à-dire les revenus bruts déduction faite des dépenses nécessaires pour les constituer et les conserver; le tarif est de part et d'autre progressif jusqu'à un maximum déterminé, maximum qui, en Autriche, atteint 5 p. 100 (1), tandis qu'en Prusse il s'arrête, on s'en souvient, à 4 p. 100. En plus, dans les deux pays, obligation de la déclaration pour le contribuable, contrôle de la déclaration par des commissions administratives et pénalités graves contre les énonciations de faits faux, même contre le refus de prêter à l'autorité son concours pour la vérification des déclarations et la découverte de la fraude (2).

Parmi les Etats particuliers de l'Allemagne, le grand-duché de Bade, le royaume de Saxe, l'Alsace-Lorraine, le royaume de Wurtemberg, ont été déjà cités à la suite de l'exposé consacré à l'impôt global en Prusse (3).

La Bavière mérite quelques mots particuliers, en raison de sa nouvelle loi de juin 1899 qui crée (4) les trois droits suivants destinés à coexister côte à côte:

(1) Le tarif autrichien débute à 0.6 p. 100 environ pour les plus bas revenus et s'élève successivement, avec l'importance des sommes, à 3, 3 1/2, 4, 4 1/2 et 5 p. 100, niveau final à partir de 210.000 francs environ.

(2) Lire le dernier ouvrage de M. Victor Marcé, conseiller à la Cour des comptes, intitulé *La Vie communale en Bohème*, Paris, in-8°, 1905, qui donne en annexe une analyse détaillée des impôts directs en Autriche.

(3) Voir pages 121 à 123.

(4) La loi de 1899 n'a pas, à proprement parler, créé les trois droits indiqués ci-dessus en Bavière; elle les y a seulement restaurés et codifiés. Ces impôts avaient été institués dès 1848-1850, et déjà une première fois revisés par la loi du 19 mai 1881. La réforme de 1881 a été exposée en détail dans un travail de M. Maurice Ganivet, docteur en droit, intitulé *les Impôts directs en Bavière*, 1882.

1° Impôt sur le revenu des capitaux mobiliers établi sur les intérêts des emprunts d'Empire, d'Etats, de communes, d'institutions publiques, des prêts hypothécaires, des dettes foncières, des dépôts en compte courant, rentes, dividendes, etc.;

2° Impôt sur l'industrie,ou patentes sur les métiers, commerces, exploitations, professions ;

3° Impôt sur les revenus, qui s'attache exclusivement à saisir les revenus non encore frappés par l'impôt foncier et par les deux impôts précédents sur les valeurs mobilières et sur l'industrie. Ce sont donc uniquement des reliquats que recueille l'impôt dit sur les revenus.

L'impôt personnel en Autriche se superposait aux autres taxes, tandis que l'impôt bavarois s'abstient absolument de toucher aux matières déjà taxées. Il saisit seulement, pour la première fois, un certain nombre d'objets omis jusque là, tels que les revenus provenant du travail salarié, les émoluments des ouvriers, commis, contre-maîtres, agents supérieurs et directeurs des grands établissements financiers ou industriels, les gains des artistes, savants, littérateurs, les profits des fermiers et exploitants de la terre, les intérêts des rentes viagères, les pensions, douaires, etc.

Ce sont précisément ces revenus que le système français ne parvient pas à imposer. Le système bavarois les omettrait aussi s'il n'avait eu la précaution de compléter son réseau général de taxes par une taxe spéciale, uniquement destinée à réparer les lacunes des autres.

A remarquer qu'aucune exemption ne figure à la base des tarifs bavarois, puisque leur taux de début, 0 fr. 60 c., frappe les revenus de 1 à 625 fr. (1).

Tout au plus la loi consent-elle certaines exemptions en faveur des personnes de moins de 18 ans révolus vivant de leur salaire journalier, des femmes dont les ressources ne dépassent pas un niveau déterminé, des indigents pour la part provenant des

(1) Après les revenus de 1 à 625 fr. taxés 0 fr. 60, viennent les revenus de 625 fr. à 937 fr. 50 taxés 1 fr. 25, puis progressivement, de tranches en tranches au nombre de 32, les revenus de 16.250 fr. à 17.500 fr. taxés 250 fr. Au delà le tarif ne tarde pas à se niveler à 5 p. 100 environ.

secours fournis par le Trésor public ou les fondations. Un dernier article finit par admettre que, *sur leur demande*, les contribuables dont les revenus taxés restent inférieurs à 625 fr., ou le revenu total à 875 fr., pourront jouir de faveurs exceptionnelles.

Le prochain chapitre consacré aux impôts mixtes permettra de compléter cette série d'exemples par ceux qui se rapportent aux impôts sur le revenu annexés à un impôt sur le capital.

CHAPITRE XIV

IMPÔTS SUR LE CAPITAL ET IMPÔTS MIXTES SUR LE CAPITAL ET SUR LE REVENU

Les justes objections qu'avait soulevées précédemment l'impôt sur le capital considéré isolément (1) perdent une grande partie de leur valeur lorsque cet impôt se mélange avec l'impôt sur le revenu.

On ne saurait plus accuser, par exemple, l'impôt sur le capital d'omettre systématiquement les fruits du travail si, à côté de lui, l'impôt sur le revenu se charge précisément de les recueillir.

De même le grief de décourager l'épargne n'a plus qu'une valeur secondaire si l'impôt sur le capital, associé à l'impôt sur le revenu, cesse de peser de tout son poids sur la fortune acquise.

Ainsi amendé l'impôt sur le capital mérite encore sans doute certaines critiques, mais d'une intensité très amoindrie par rapport à celles que suscitait l'impôt unique.

D'un autre côté, l'impôt sur le revenu lui-même gagne à la combinaison, en évitant désormais de justifier le reproche dont ses adversaires l'accablaient de laisser indemnes les richesses détenues par l'opulence, telles que mobiliers somptueux, galeries de tableaux, bijoux, objets d'art, parcs, territoires de chasse, yachts de plaisance, etc., richesses que l'impôt sur le capital ne manque plus de saisir.

Voilà, semble-t-il, une association avantageuse ! Les deux par-

(1) Au chapitre V intitulé *Impôt unique sur le capital*, nous avions eu soin déjà d'indiquer que les objections contre l'impôt unique ne s'appliqueraient plus avec la même force à la combinaison de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le revenu.

ties n'ont qu'à s'unir pour voir d'emblée disparaître, ou du moins s'atténuer, leurs défauts réciproques! Etonnante vertu d'un mariage! Le fait est qu'en matière d'impôt la diversité produit généralement de bons résultats. Mais on ne saurait, pour le moment, louer davantage l'impôt mixte, lequel appartient toujours, quoi qu'on fasse, à la catégorie des impôts entachés d'inquisition à dose plus ou moins forte suivant la proportion d'impôt sur le capital surajouté.

§ 1. — *Impôt mixte sur le capital et sur le revenu considéré comme instrument de discrimination. Impôt complémentaire en Prusse. Impôts cantonaux de la Suisse.*

Deux motifs principaux déterminent la combinaison de l'impôt sur le capital avec l'impôt sur le revenu : 1° le désir d'opérer la *discrimination*, telle qu'elle a été étudiée et définie précédemment; 2° la recherche d'une taxation plus perfectionnée de la fortune personnelle des contribuables.

Le premier de ces deux points de vue (1) se trouve particulièrement mis en évidence par la loi prussienne du 14 juillet 1893 destinée à compléter la loi de 1891 analysée plus haut (2).

Cette loi du 14 juillet 1893, en vigueur à dater du 1er janvier 1895, porte le titre d'*impôt complémentaire sur la fortune*, parce qu'elle établit, en effet, sur la fortune mobilière et immobilière, biens-fonds, terres et bâtiments, mines, capitaux de fondation et d'exploitation agricoles, forestières, minières et industrielles, capitaux et titres mobiliers de toute nature, une taxe nouvelle superposée à la taxe sur le revenu de 1891.

Les valeurs qui viennent d'être énumérées sont évaluées en capital d'après leur estimation au moment de la fixation de l'assiette de l'impôt, sous la déduction des dettes personnelles et réelles et autres charges de rentes, droits pécuniaires, etc., dues par le contribuable.

(1) Se référer à ce qui a été dit au sujet de la discrimination en Italie, pages 154 et suivantes.

(2) Voir pages 113 et suivantes.

Le capital ainsi déterminé (par les soins de comités d'évaluation analogues à ceux qui fonctionnent pour l'impôt sur le revenu) est assujetti aux tarifs suivants :

Exemption jusqu'à 7.500 fr. (1).

De 7.500 fr. à 10.000 fr., taux moyen de 0 fr. 43 p. 1000.

De 10.000 fr. à 12.100 fr., taux moyen de 0.45 p. 1000.

Et ainsi de suite, dans 22 échelons successifs, dont chacun tend à se rapprocher du taux de 0 fr. 50 p. 1000, définitivement atteint à partir de 275.000 francs (2).

Pour simplifier, d'ailleurs, on peut dire *grosso modo* que le taux de l'impôt est de 0 fr. 50 p. 1000 environ.

Le rendement budgétaire de l'impôt complémentaire montant aujourd'hui à 41.250.000 fr., comme il a été dit déjà (3), avait été évalué au début à 43.800.000 fr. On supposait alors que la fortune imposable en Prusse s'élèverait à 92 milliards (soit 113 milliards bruts, moins 21 milliards de dettes et déductions diverses), tandis que les produits de cette première année ne dépassèrent pas 37 millions, correspondant à un capital imposable de 77 milliards seulement. Peu à peu le chiffre de 41.250.000 fr. fut reconquis, correspondant alors à une fortune imposable de 85 à 86 millions.

Par quel moyen maintenant l'impôt complémentaire, dont ce résumé explique le mécanisme, opère-t-il la discrimination ? Uniquement en épargnant les produits du travail, lesquels, en effet, non représentés par un capital, sortent de son champ d'action et ne se trouvent, dès lors, taxés qu'une seule fois par l'*Einkom-*

(1) Sont, en outre, exemptées de l'impôt les personnes dont le revenu imposable ne dépasse pas 1125 fr., si leur fortune totale est inférieure à 25.000 francs

(2) Le texte de la loi libelle ainsi le tarif :

De 7.500 fr. à 10.000 fr.	3 fr. 75
De 10.000 fr. à 12.500 fr.	5 fr. »
De 12.500 fr. à 15.000 fr.	6 fr. 25

Et ainsi de suite, en tout 22 échelons établis successivement sous cette même forme. A partir de 275.000 francs la taxe augmente uniformément de 12 fr. 50 par 25.000 francs.

Les tant pour mille indiqués ci-dessus ne figurent donc pas dans le texte de la loi; mais ils ont été composés, pour plus de clarté, d'après ce texte même, en comparant la moyenne des revenus de chaque tranche au tarif légal qui lui incombe.

(3) Voir page 127.

mensteuer. Pendant ce temps, les capitaux le sont deux fois, premièrement en raison de leurs revenus par l'*Einkommensteuer*, secondement d'après leur montant même par l'*Erganzungssteuer*. De là résulte, on le voit, une tarification différentielle, ou discrimination, entre les revenus *fondés* et les revenus *non fondés*, les premiers subissant double charge.

Le ministre des finances de Miquel, dans l'exposé des motifs du projet qui devint la loi de 1893, remarque expressément que telle est bien son intention. Les revenus fondés, explique-t-il, reposent sur une base solide et durable. Les personnes qui en jouissent peuvent les dépenser en totalité. Les revenus non fondés, au contraire, précaires et passagers, subordonnés à la force de travail de l'individu et à la durée de cette force, diminuent ou s'éteignent avec le chômage, la maladie la vieillesse et la mort. Dès lors, ils ne peuvent, ni ne doivent être dépensés en entier; le travailleur ferait acte d'imprévoyance en ne prélevant pas sur ses salaires ou traitements les sommes nécessaires à l'épargne ou à l'assurance. La matière imposable en est diminuée d'autant. Le fisc, dès lors, pour être juste, doit frapper moins fort une puissance contributive moindre. C'est ce que réalisa la loi de 1893, après avoir répété, comme il vient d'être dit, dans son exposé des motifs, les arguments invoqués en faveur de la discrimination.

D'autres exemples d'impôts mixtes à tendance de discrimination existent dans divers Etats de l'Allemagne et dans les cantons suisses, ou plutôt dans certains cantons, car rien n'est plus variable que la législation fiscale de chaque circonscription hélvétique.

Partout, en Suisse, règne l'impôt sur le capital, et partout il est primordial (1). Dans cinq cantons même il existe seul sans association avec l'impôt sur le revenu.

Dans vingt autres cantons, au contraire, les deux impôts sur le

(1) Cette primauté de l'impôt sur le capital se révèle à la seule inspection des statistiques du rendement des impôts directs pour l'ensemble des cantons suisses :

Impôts sur le capital	12.790.000 fr.
Impôts sur le revenu	4.285.000 —
Capitations	245.000 —
Total	17.320.000 fr.

capital et sur le revenu se combinent pour constituer un impôt mixte. De nouvelles variantes apparaissent alors. Tantôt l'impôt sur le capital est *superposé* à l'impôt sur le revenu, tantôt il lui est *adjoint*. Lorsqu'il lui est adjoint sans superposition, les deux impôts alternent de façon que la matière imposable ne se trouve jamais frappée qu'une seule fois par l'un ou par l'autre. Ce système, ayant pour but exclusif de renforcer la taxation, rentrera dans la compétence du prochain paragraphe. Ici, nous n'envisageons d'abord que les cas de superposition intéressant la discrimination.

L'impôt sur le capital est superposé, comme en Prusse, à l'impôt sur le revenu dans les cantons de Soleure, du Tessin, de Bâle-ville, Bâle-campagne, etc.

La totalité de la fortune mobilière et immobilière y est d'abord taxée pour son montant brut, déduction faite des dettes et diverses charges. Puis, à cette première contribution sur le capital, s'ajoute la contribution sur le revenu, qui reprend l'intérêt des capitaux, avec en plus les salaires, traitements, émoluments, gains viagers de toute nature (1). Dans certains cantons, la superposition n'existe que sur des revenus déterminés, revenus fonciers, revenus du commerce et de l'industrie, pour la portion seulement excédant 4 p. 100 des capitaux engagés. Mais puisqu'en Suisse, nous le répétons, les variantes sont incessantes, laissons celle-ci de côté qui sera étudiée plus loin, pour revenir d'emblée au type cité tout d'abord, où les impôts sur le capital et sur le revenu, comme en Prusse, se superposent avec la plénitude d'action propre à chacun d'eux.

Il importe alors d'étudier les relations des tarifs qui les unis-

(1) La loi du canton du Lucerne dit : « Sont soumis à l'impôt sur le capital : « les biens meubles et immeubles situés dans le canton de tous les habitants, « corporations, sociétés et associations domiciliés dans le canton.., » Puis elle ajoute : « Sont soumis à l'impôt sur le revenu : le revenu de tous les immeu- « bles situés dans le canton, les gains personnels de tous habitants, corpora- « tions ou sociétés qui ont leur domicile dans le canton, ou qui y exercent une « industrie. »

Chacun des deux impôts, d'après ce texte, atteint donc tout ce qui ressort de son assiette et, par conséquent, se superpose à l'autre quand l'assiette est commune.

sent. Car on se souvient qu'une des graves objections soulevées au chapitre XII (1) contre la discrimination italienne consistait dans l'arbitraire de ses tarifs différentiels. Avec l'impôt complémentaire prussien sur le capital, on a pu croire, au premier moment, que l'objection s'évanouissait. Car, au lieu d'établir sur les diverses sources de revenus des tarifs arbitraires, les promoteurs de l'impôt complémentaire s'appliquèrent à saisir chacune des natures de richesses en raison seulement de ses manifestations spontanées. Tant pis pour celles qui se présentent alors à la fois sous la forme de capital et d'intérêts. Tant mieux pour les richesses viagères dépourvues de capital. Rien de plus conforme à l'ordre naturel, disait-on, et par conséquent à la justice. Rien de moins arbitraire, semblait-il.

Mais l'arbitraire ne faisait que sommeiller, puisque force était toujours de traduire ces idées générales en chiffres effectifs : tarifs d'impôt sur le capital, tarifs d'impôt sur le revenu, avec relation rationnelle entre eux. Comment déterminer cette relation, dans laquelle réside tout le secret de la combinaison? Aucune théorie, dans aucun pays, avons-nous dit, n'a jamais produit de formule à ce sujet. En pratique, l'étonnante diversité des chiffres existants révèle bien cette absence de théorie directrice.

Les tarifs prussiens des deux impôts sont établis avec la relation de 1 à 80 (2) puisque, on s'en souvient, le taux de l'impôt sur le capital y est de 0.50 p. 1000 environ et celui de l'impôt sur le revenu de 4 p. 100 au maximum. Donc, sur une somme de 2.000 fr. taxée, lorsque le premier des impôts prélève un, le second prélève quatre-vingts.

Mais voilà qu'en Suisse cette relation n'est plus que de 1 à 10 dans le canton d'Appenzel (3), ainsi que dans le canton des Grisons (4), dans le canton de Schwyz, dans le canton de Schaf-

(1) Voir au chapitre XII, pages 154 et suivantes, ce qui est dit au sujet de l'impôt sur la richesse mobilière existant en Italie.

(2) Sur une somme de 1000 fr. l'impôt sur le capital prélève 0 fr. 50 et l'impôt sur le revenu 40 fr. Le rapport est donc de 0 fr. 50 à 40 ou de 1 à 80.

(3) Dans le canton d'Appenzel R. E., lorsque le tarif de l'impôt sur le capital est de 1 p. 1000, le tarif de l'impôt sur le revenu s'élève à 1 p. 100 (pour les revenus supérieurs à 10.000 fr.). La proportion est donc alors de 1 à 10.

(4) Dans le canton des Grisons, quand le taux de l'impôt sur le capital est de

fhouse (1). Si, dans le canton de Zurich, elle s'élève de 1 à 20 (2), c'est pour retomber de 1 à 5 dans le canton de Bâle-campagne (3). Dans le canton de Lucerne, où la loi stipule que « 150 fr. de « revenu annuel payeront le même impôt que 1.000 fr. de capi- « tal », le rapport alors est de 1 à 6 1/2.

De sorte que tantôt le revenu est taxé 80 fois plus que le capital, tantôt 20 fois, ou 10 fois, ou 6 fois et demi, ou 5 fois plus seulement (4). Aucune règle, nous le répétons, aucun principe ne déterminent le rapport entre les deux natures de richesses. L'arbitraire seul, nous y revenons, décide dans chaque localité.

Les tarifs effectifs demeureront toujours la pierre d'achoppement des combinaisons différentielles. Maurice Block disait très justement : « Cette distinction entre le revenu *fondé* et le revenu « *non fondé* se justifie aisément, mais elle suppose qu'on dresse « un tarif. Or ce tarif est extrêmement difficile à dresser. On ne « pourra jamais faire qu'une chose arbitraire. Car : 1° on ne sait « pas toujours, pour un revenu, quelle est la part du capital et « quelle est la part du travail ; 2° les chiffres, taux et propor- « tions ne peuvent être fixés qu'arbitrairement. C'est peut-être « pour ces raisons qu'on n'a pas introduit ces distinctions dans « l'*income tax* anglais (5). »

1 p. 1000, le taux de l'impôt sur le revenu est de 1 p. 100 à l'égard des revenus de 1500 à 2000 fr. Dans ce cas, le rapport est bien de 1 à 10. Mais ce rapport se modifierait si l'on considérait d'autres tranches de revenus, lesquels sont taxés progressivement.

(1) L'impôt sur le revenu est de 1 p. 100 quand l'impôt sur le capital est de 1 p. 1000, dans le canton de Schwyz.

Même règle pour le canton de Schaffhouse.

(2) La loi fixe, d'une manière générale, dans le canton de Zurich, le taux de l'impôt sur le revenu à 2 p. 100 quand l'impôt sur le capital est de 1 p. 1000.

(3) L'article 57 de la loi constitutionnelle du canton de Bâle-campagne stipule expressément qu'il existera entre le taux de l'impôt sur la fortune et celui de l'impôt sur le revenu une relation constante de 5 à 1. « C'est-à-dire, est-il ajouté « que la contribution simple sur les gains et profits est de 0.50 par 100 fr. de « revenu, quand la contribution simple sur la fortune est fixée par le *Landrath* « à raison de 1 fr. p. 1000 fr. de capital. »

(4) Nous aurions pu, pour établir la relation de l'imposition du capital et du travail, prendre un taux d'intérêt conventionnel, 5 p. 100 par exemple, de manière à tout convertir en revenu. Le résultat eût été le même que par le procédé adopté. Si celui-ci nous a semblé préférable c'est, comme le montre la note précédente, que le canton de Bâle-campagne l'a fait sien dans le texte même de sa loi constitutionnelle.

(5) *Journal des économistes*, octobre 1892.

En définitive, on peut dire seulement en faveur de la discrimination qu'elle vise un but sympathique et serait la bienvenue si, dans un pays privilégié, une main souverainement prudente, avec une autorité et une modération durables, se chargeait de déterminer en pleine compétence ses tarifs et ses règlements, ce qui devient, on le voit, tout à fait conjectural.

§ 2. — *Impôt mixte considéré comme renfort de la taxation. — Suite de l'exposé des impôts cantonaux de la Suisse.*

Le second objectif de l'impôt mixte sur le capital et le revenu (combiné, d'ailleurs, souvent avec le premier) est, avons-nous dit, de renforcer la taxation directe des fortunes individuelles.

Comme il a été expliqué plusieurs fois déjà, chacun des deux impôts sur le capital et sur le revenu comporte des lacunes comblées par l'autre. Leur réunion, dès lors, doit avoir l'avantage d'universaliser, autant que possible, la taxation. Désormais, grâce à l'impôt mixte, disent ses partisans, aucune source de revenu ne sera omise, toute manifestation de la fortune deviendra saisissable par le fisc. Celui-ci saura tirer parti de l'alternative qu'offre à son choix le double jeu des impôts associés en mettant en ligne tantôt l'impôt sur le revenu, tantôt l'impôt sur le capital, tantôt en les combinant tous deux. Continuons, d'ailleurs, à procéder au moyen d'exemples, dont la Suisse encore va nous offrir la consultation facile.

En Argovie, les impôts sur le capital et sur le revenu sont, non plus superposés comme ils l'étaient au paragraphe précédent, mais simplement juxtaposés. L'impôt sur le capital commence par frapper tout ce qu'il peut frapper, en vertu de sa primauté, c'est-à-dire les fortunes mobilières et les fortunes immobilières, déduction faite des dettes; l'impôt sur le revenu reprend ensuite seulement ce qui, en son absence, serait demeuré indemne, c'est-à-dire les produits du travail, rentes et pensions viagères, etc., les deux impôts exploitant conjointement de la sorte la totalité du champ imposable, sans double emploi.

Dans le canton de Vaud, de même, l'impôt sur le capital de la

fortune mobilière atteint d'abord toutes les richesses susceptibles d'être calculées en valeur vénale, comprenant les meubles, les marchandises, les actions, obligations et *prétentions* de tous genres, les parts et apports dans les sociétés, les polices d'assurances sur la vie, le numéraire, etc. Chaque année, ces diverses valeurs, dites mobilières, sont inscrites pour leur montant en capital sur une feuille de déclaration remplie par le contribuable et contrôlée par une commission de district et une commission centrale, formées toutes deux de membres désignés par le conseil d'Etat et placées sous l'autorité du département des finances, « aux directions duquel elles sont tenues de se conformer (1) ».

A cette première catégorie de valeurs évaluées et imposées en capital succède la catégorie des rentes viagères, fruits du travail, traitements, profits, bénéfices divers, n'ayant plus de représentation qu'en produits annuels. A son égard fonctionne alors exclusivement l'impôt sur le revenu. Si certains gains provenant de capitaux déjà taxés par l'impôt sur le capital se trouvent mélangés à ceux que reprend l'impôt sur le revenu, la déduction en est opérée d'après un taux d'intérêt conventionnel de 4 p. 100. Nous retrouverons plus loin ce système de déduction.

D'une manière générale, dans les cantons de Saint-Gall, Tessin, Neuchâtel, Zurich, Berne, Zug, etc., les textes législatifs mentionnent expressément le principe suivant : « Sont exempts de « l'impôt sur le revenu les revenus annuels, intérêts, rentes, etc., « qui proviennent d'un capital déjà taxé. »

Dans le canton de Berne, après que l'impôt sur le capital a exercé, comme tout à l'heure, la plénitude de son action, l'impôt sur le revenu ne craint plus, sans doute, d'intervenir en double emploi à l'égard des revenus des capitaux productifs d'intérêts, tels que coupons d'actions et d'obligations, déjà frappés dans leurs titres. Voilà donc des valeurs particulièrement saisissables taxées deux fois par le jeu combiné des deux tarifs. Mais les revenus

(1) Ce passage relatif aux commissions d'évaluation a pour but de renforcer, par un exemple nouveau, ce qui a été dit de la suprématie de l'administration dans la détermination des cotes de l'impôt sur le revenu, à propos du système prussien, pages 117 et suivantes.

commerciaux et industriels, leurs frais d'exploitation et les intérêts du capital engagé déjà soumis à l'impôt sur le capital, sont déduits jusqu'à concurrence de 4 p. 100, comme dans le canton de Vaud. A remarquer seulement que cette déduction, limitée à 4 p. 100, implique que la portion des intérêts éventuellement supérieure à ce taux se trouvera reprise par l'impôt sur le revenu. Celui-ci manœuvre dans des conditions analogues à Saint-Gall (1), en Thurgovie, à Uri, dans les Grisons. Ailleurs, la déduction est portée à 5 p. 100, comme dans les cantons de Zurich, Schaffhouse, Obwald, Neuchâtel, etc.

Longtemps plusieurs cantons ont fait rentrer les produits du travail, non plus dans le cadre de l'impôt sur le revenu, mais dans celui de l'impôt sur le capital, par le moyen d'un multiplicateur qui leur attribuait une valeur fictive. A Lucerne, par exemple, le multiplicateur était 6, ce qui supposait que 1.000 fr. de gains viagers représentaient 6.000 fr. imposables en capital. Mais ce détour a été généralement abandonné et le canton de Vaud notamment l'a déclaré vicieux, car, dit l'exposé des motifs de la loi de 1886 : « Les raisonnements les plus savants ne feront jamais croire « à un travailleur qui gagne péniblement 1.000 fr. en une année « qu'il est propriétaire d'un capital de 10.000 fr. (Le multiplica- « teur ici était 10.) Les vingt-quatre années d'application de la loi « ont été impuissantes à faire comprendre cette fiction aux contri- « buables qui en ont été l'objet. »

Le multiplicateur ne fonctionne plus guère que pour les rentes viagères et pensions à Genève, Obwald, dans le Valais, en tenant compte quelquefois de l'âge du bénéficiaire. Partout ailleurs l'impôt sur le revenu conserve le domaine qui lui est propre.

On voit par ces citations, qui pourraient être multipliées, comment chaque circonscription profite de son double jeu de taxes pour régler, à son gré, l'intensité et la perfection des prélèvements fiscaux. Beaucoup d'autres détails pourraient être ajoutés au sujet des différentes manières de définir et de composer le capital, d'en

(1) Dans le canton de Saint-Gall, la loi du 24 novembre 1903, non seulement déduit des revenus imposables 4 p. 100 du capital servant à l'exploitation, mais elle exempte les rentes et intérêts déjà imposés en capital.

évaluer les déductions provenant de frais divers, de dettes, ici les dettes hypothécaires étant seules admises, là la faveur s'étendant aux dettes chirographaires, ici les meubles imposables, comme à Genève, Bâle-ville, Glaris, Obwald, ne comprenant ni les meubles meublants, ni le linge, les hardes, provisions de ménage, là, comme à Fribourg, dans le Valais, etc., ne comprenant pas même les outils et instruments de travail, ni le bétail, etc. Partout les deux impôts sont associés et aménagés dans des conditions spéciales, adaptés, en un mot, pour le mieux à la nature des richesses, au genre d'occupations, aux mœurs, des habitants, surtout aussi aux intérêts fiscaux du milieu où ils doivent fonctionner, milieu, d'ailleurs, d'étendue et de population très restreintes, où le particularisme a sa raison d'être et sa possibilité d'application.

§ 3. — *Impôt mixte aux Etats-Unis et aux Pays-Bas.*

L'impôt mixte sur le capital et le revenu se retrouve encore dans les Etats particuliers des Etats-Unis d'Amérique et en Hollande.

Les Etats particuliers des Etats-Unis ont été étudiés, au point de vue qui nous occupe, dans les travaux préparatoires des projets du ministre des finances de Miquel en Prusse et dans les écrits de divers publicistes (1), spécialement pour les états de New-York, de l'Ohio, de la Louisiane, de la Virginie, du Connecticut, etc.

L'impôt sur le capital y occupe toujours, comme en Suisse, une place prédominante sinon unique et, sans recommencer à son sujet l'exposé de détails analogues aux précédents, le point caractéristique du système semble résider dans l'écrasement de la propriété foncière. La terre et les maisons, en effet, les biens au soleil, en un mot, incapables d'échapper, subissent la taxe à merci. Les propriétés mobilières, au contraire, faciles à dissimuler, se

(1) Lire les intéressants articles de M. Arthur Raffalovich dans *l'Economiste français* des 27 septembre 1890, 22 octobre et 5 novembre 1892.

Lire spécialement aussi le livre de M. Edwin Seligman, de Columbia-college, intitulé *The general property*, New-York, 1890, qui traite le sujet théoriquement d'abord avec beaucoup d'autorité et l'appuie ensuite d'exemples tirés des divers systèmes fiscaux des États de l'Amérique du Nord.

dérobent au point de n'offrir à la taxation d'année en année qu'une surface de plus en plus réduite. Aussi spécifie-t-on leur immunité de fait par le surnom d'*Intangible property*.

Seules, disent certains rapports, les personnes d'une honnêteté exceptionnelle, ou celles qui ne peuvent pas faire autrement, comme les tuteurs de mineurs et d'incapables, les veuves, les compagnies financières et les corporations assujetties à un contrôle, consentent à rédiger des déclarations exactes. La masse du public, au contraire, et spécialement les plus riches, trouvent toujours moyen, malgré le serment, malgré les inquisitions et les détectives, de mettre une grande partie de leur *intangible property* à l'abri des atteintes du fisc.

« La vérité, disait le rapporteur de la commission spéciale du « Connecticut, est qu'aucun système d'impôt ne saurait atteindre « réellement la totalité de la propriété intangible. » Un autre rapporteur ajoutait : « L'exécution de la loi peut charger un grand « nombre de consciences, mais elle n'atteint que peu de propriétés mobilières. »

En Hollande, la loi du 27 septembre 1892, exécutoire à dater du 1er mai 1893, a créé l'impôt sur le capital, auquel est venu se juxtaposer, un an après, l'impôt sur les revenus professionnels et autres créé par la loi du 2 octobre 1893, exécutoire depuis le 1er mai 1894.

Le tarif de l'impôt sur le capital est progressif de 1 1/4 pour 1000 à 2 pour 1000 environ avec exemption pour les fortunes inférieures à 27.080 fr. (13.000 florins). Les déclarations des contribuables sont affirmées, non sous la foi d'un serment religieux expressément repoussé par le Parlement, mais par un simple écrit signé susceptible de faire condamner comme faussaire l'auteur d'énonciations inexactes. A cet impôt sur le capital, l'impôt sur le revenu est ensuite juxtaposé, et non superposé. Dans ce but, sont déduits des revenus imposables les 4 p. 100 des capitaux affectés à l'industrie et au commerce taxés déjà en capital, ce qui laisse, comme il a été déjà observé pour la Suisse, la superposition s'exercer éventuellement au delà de 4 p. 100.

Le système hollandais a soulevé beaucoup de plaintes à ses

débuts. Les formalités compliquées des déclarations et les indiscrétions des taxateurs (1) inquiétèrent longtemps le public. « Il « faut, disait-on, que l'Etat ait la main moins lourde et ses « employés la langue moins longue. » C'est l'éternelle histoire de ces sortes d'impôts.

§ 4. — *Résumé au sujet de l'impôt mixte.*

La juxtaposition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le capital, sous forme d'impôt mixte, ne présenterait que des avantages si chacun des deux impôts était sans reproches. Mais l'impôt sur le capital, dont s'occupe spécialement le présent chapitre, prête sous bien des rapports à la critique, critique moins dirimante sans doute, comme il a été dit au début, qu'à l'encontre du même impôt régnant à titre unique, suffisante néanmoins pour rendre son application scabreuse.

Dans un pays qui n'y est pas préparé, l'évaluation du capital des fortunes en vue de l'impôt demeurera toujours une opération incertaine, difficile, par conséquent vexatoire. Personne, en effet, n'établit couramment le compte en capital de ses meubles, de son champ, de sa maison, de ses titres et créances. Par exception, quelques-uns s'adonnent à cette statistique, mais, pour la majorité, l'occasion de la dresser ne s'offre presque jamais, ou plutôt quand elle s'offre, ce n'est qu'à l'égard de parties isolées de l'avoir individuel, dans les cas de vente ou d'achat de propriétés, ou de succession, circonstances rares dans la vie, dont le temps efface le souvenir, sans parler des variations considérables qu'apporte le temps aux estimations primitives. De sorte que la valeur vénale de l'ensemble des biens de chaque famille demeure habituellement à peu près inconnue d'une façon précise à ses membres. Quelle différence avec les revenus que leur possesseur palpe périodiquement en espèces ou en nature ! Peut-être le possesseur

(1) Dans une des provinces du Nord, dit-on, au cours d'une grève, en séance publique du conseil municipal assemblé pour venir en aide aux sans-travail, un des conseillers municipaux se serait vu ainsi interpellé par le bourgmestre : « Mais vous, Monsieur, vous pouvez bien donner 2.000 florins pour les pauvres « puisque vous en avez déclaré 6.000 ! »

de ces revenus n'aime-t-il pas non plus à en révéler l'existence, peut-être même omet-il de les récapituler pour lui-même ; néanmoins, dès qu'il le veut, ses souvenirs récents ou ses notes journalières sont là pour reconstituer le montant exact des recettes encaissées au cours de l'année.

Non moins que les contribuables, d'ailleurs, les taxateurs éprouvent de grandes difficultés à procéder aux évaluations en capital. Sauf à l'égard des valeurs cotées à la Bourse, rien ne devient plus malaisé pour le fisc que de déterminer la valeur vénale des objets composant les fortunes particulières : créances individuelles, mobilier, maisons, terres, parts d'intérêts dans les entreprises industrielles ou commerciales, etc. Les contrôleurs, sans doute, ne manquent pas d'utiliser les revenus comme point de départ. Mais quelle relation supputer entre le revenu et le capital? Sera-ce un vingtième ou un dixième? Cela varie du simple au double. Le taux de capitalisation de 3 1/2, 4 ou 5 p. 100 convient à telle maison neuve, bien habitée, avec locations constatées, sans vacances, située dans une ville ou dans un quartier en prospérité. Au contraire, les taux de 8 p. 100, 10 p. 100, quelquefois davantage, spécifient l'intérêt de telle autre maison mal construite, dégradée, éloignée du centre, habitée par des nomades, dans une localité qui dépérit, etc. De 3 1/2 ou 4 p. 100 à 10 p. 100 et plus que de nuances intermédiaires dans lesquelles peuvent errer les estimations immobilières! Les aléas sont tels que les prêteurs sur hypothèque, malgré leur expérience intéressée et les renseignements dont ils s'entourent, commettent chaque jour les plus étranges erreurs à leur détriment. Ces réflexions s'appliquent *a fortiori* aux créances chirographaires qui valent en capital ce que vaut l'emprunteur, aux parts d'intérêts dans les affaires industrielles qui valent ce que vaut l'affaire, etc., toutes choses variables, on le voit, à l'excès, souvent impossibles à déterminer.

Si, en matière de droits de succession, le fisc procède sans trop d'inconvénient aux évaluations en capital (1), cela tient à la situation exceptionnelle des biens passant du mort au vif, biens

(1) Encore, en France, la valeur vénale des immeubles n'est-elle obtenue qu'au moyen de la capitalisation des revenus à des taux conventionnels.

que les héritiers eux-mêmes liquident en valeur vénale afin de partager les lots (1). Le fisc ne fait alors que suivre les intéressés sur leur propre terrain. Mais lorsque, dans les autres cas, il déserte le terrain où se meuvent habituellement les contribuables, l'imprécision de ses données devient fatale.

L'impôt sur le capital recèle, en outre, un autre danger, plus politique peut-être que fiscal, celui de mettre inutilement (2) en vedette le chiffre des fortunes à une époque où le capital est tenu pour suspect. La divulgation des revenus, en effet, bien que déjà très désagréable à leur détenteur, n'implique pas cependant d'emblée que celui-ci soit un parvenu, un inutile, ou un oisif. On gagne de gros revenus par son travail, par son activité, par son talent, par des efforts méritoires dont l'entourage se trouve témoin, ce qui, dans une certaine mesure, désarme la badauderie ou l'envie populaires. Tandis qu'un sentiment presque instinctif porte le public, surtout aux époques révolutionnaires, à poursuivre aveuglément le capital de son animadversion, à en faire le symbole de l'injustice sociale. C'est l'argent, dont regorgent les privilégiés, l'argent que le hasard attribue aux uns, toujours les mêmes, tandis que toujours les mêmes aussi en sont éternellement privés. Comme si le capital ne dérivait pas de l'épargne, comme si chacun n'était pas apte à en acquérir plus ou moins, comme si les grandes fortunes ne s'échafaudaient pas sous nos yeux, pièce à pièce, de génération en génération, sur des débuts modestes ! L'illogisme de ces sentiments exaltés par le socialisme n'empêche pas qu'il faille compter avec eux.

L'histoire est là pour l'apprendre. Léon Say a rappelé en détail, dans ses *Solutions démocratiques de la question des impôts*, comment le cadastre fiscal des fortunes, aux époques troublées, n'a pas tardé, dans certains pays, à dégénérer en actes spoliateurs. Si nous nous croyons aujourd'hui à l'abri de pareils excès, la prudence n'en conseille pas moins de ne pas s'y exposer.

(1) Ce qui, d'ailleurs, donne ouverture à la procédure exceptionnelle de la licitation.

(2) Inutilement, répétons-nous, car lorsqu'il y a revenu, le plus simple n'est-il pas de s'adresser à lui ?

CHAPITRE XV

MÉRITES ET IMPERFECTIONS DES IMPÔTS SUR LE REVENU ÉTUDIÉS JUSQU'ICI

§ 1. — *Défauts communs aux diverses formes d'impôts assis directement sur le revenu.*

Les revenus, ou mieux les facultés individuelles, constituant, comme il a été dit dès le début, dans tous les pays, le point de mire du fisc, n'y a-t-il, pour les atteindre, d'autre moyen que de les viser directement, au risque des inquisitions, vexations et omissions précédemment constatées? Ces trois substantifs accusateurs ne sont pas groupés ici dans un but de réquisitoire.

Tout système comporte ses défauts et les partisans les plus convaincus de l'*Einkommensteuer*, ou de l'impôt sur la richesse mobilière, ou de l'impôt mixte, ou de l'*income-tax*, ne peuvent manquer de reconnaître que l'inquisition, les vexations et les omissions représentent, d'une manière plus ou moins intense, la partie faible, le point critiquable de l'objet de leurs préférences. Sans doute, des compensations appréciables rétablissent, à leurs yeux, la balance, mais il suffit que les trois imperfections précitées aient besoin d'être compensées pour attester leur existence.

L'inquisition se présente d'abord comme inévitable. Le propre des revenus, en effet, étant de fuir les regards d'autrui, il faut bien, pour les découvrir, soulever indiscrètement, et quelque peu violemment, le voile qui les recouvre. Ce voile est très épais, car personne, nous le répétons, n'aime à révéler son revenu; chacun, au contraire, en garde jalousement le secret pour lui

seul. Même celui qui fait montre de sa fortune cantonne son ostentation dans la dépense, et ne parle pas de ses recettes. On aime à paraître riche, mais non pas à dire de combien. Egalement celui qui tient à passer pour pauvre restreint son train de vie, économise, déplore le prix des choses, sans préciser davantage. La recette demeure toujours autant que possible cachée. Demander à qui que ce soit le montant net de son avoir a toujours passé pour une suprême indiscrétion. Jamais un ami, s'il a du tact, n'adresse à son ami, dont il reçoit pourtant beaucoup de confidences, une pareille question. Cela reste dans le domaine intime. A peine le chef de famille, dans les circonstances solennelles, en entretient-il les siens. Eh bien ! Ce que le foyer domestique n'entend que rarement formuler, ce que les amis ne se racontent pas, ce sur quoi les tiers ne questionnent jamais, ce que tout le monde renferme dans ses arcanes, le fisc s'en enquiert brutalement par tous les moyens de coercition et de recherches à sa disposition ! Aussi Gladstone avait-il raison de dire, dès 1853, dans son grand discours sur l'*income-tax:* « L'inquisition que cet impôt com- « porte est un désavantage des plus sérieux (1). » Il concluait cependant au maintien provisoire de l'*income-tax*, qui, d'ailleurs, n'est pas le plus inquisitorial parmi ses congénères. En Prusse, en Italie, en Suisse, aux Etats-Unis, en Hollande, l'inquisition ressort ouvertement de l'assiette même des droits, des textes législatifs, de la procédure des commissions administratives, de la teneur des feuilles de déclarations, des enquêtes poursuivies, des livres compulsés, des témoins questionnés, de tout l'appareil, en un mot, qui violente les revenus afin de les faire émerger de l'ombre où ils se complaisent.

Que maintenant cette inquisition engendre la vexation, rien de plus naturel. La vexation provient non seulement du fait même des recherches, mais surtout des procédés employés pour rendre les recherches efficaces. On ne peut inquisitionner sans vexer. Les preuves en abonderaient pour qui voudrait les collectionner :

(1) Financial statement, 18 avril 1853.

plaintes des contribuables, contestations annuellement soulevées devant les autorités chargées de la revision des cotes, témoignages des publicistes, aveux mêmes du législateur. Sans doute, encore une fois, tout impôt porte avec lui son contingent de misères et d'ennuis. Seulement la vexation de l'impôt sur le revenu revêt un caractère particulièrement insupportable en raison de sa nature universelle et intime. Ce n'est plus du tout la même vexation que celle des contributions indirectes, par exemple, poursuivant les chargements de boissons, les dépôts d'allumettes, les tabacs de contrebande, les distillations clandestines, etc., alors que la matière suspecte est limitée, précise et ostensible. Certains commerces, certaines industries, certains actes expressément définis demeurent seuls assujettis à la mainmise de la régie ; certaines opérations rigoureusement désignées sont seules interdites ou surveillées. Tandis que la vexation de l'impôt sur le revenu demeure universelle et intime. Nul n'y échappe, quoi qu'il fasse, à moins de manquer de revenus, et encore faut-il qu'il le prouve. Le pays tout entier, et non pas une catégorie plus ou moins volontairement adonnée au maniement de l'objet taxé, tombe sous le coup des recherches du fisc. Et ces recherches s'exercent sur la matière la plus délicate, la moins ostensible, la plus pénible à révéler, comme il a été expliqué tout à l'heure. Il faut donc admirer les peuples assez pénétrés du sentiment de leurs devoirs pour supporter sans défaillances, sans murmures excessifs, cette intrusion de l'administration dans leur vie intime, pour faire crédit au Trésor de vexations jugées inévitables.

Les omissions de l'impôt sur le revenu, troisième grief contre lui, exigent l'exposé de détails inédits jusqu'ici.

Toutes les sources de revenus ne se laissent pas capter avec une égale aisance. Les terres et les maisons, biens au soleil, ne peuvent, sans doute, échapper, non plus que les valeurs mobilières cotées à la Bourse, avec coupons payés chez des banquiers soumis au contrôle de l'enregistrement, non plus que les valeurs étrangères elles-mêmes lorsqu'elles sont nationalisées. Mais à côté de ces revenus saisissables, d'autres glissent entre les mains du

fisc, se dérobent et se déroberont toujours, malgré l'habileté des employés, en dépit de leurs inquisitions et de leurs procédés coercitifs.

Supposez un riche capitaliste, à placements internationaux, possesseur de parts d'intérêts dans une entreprise étrangère. Si ces parts consistent en actions au porteur, elles ont beaucoup de chances de vivre incognito dans le sein de son portefeuille. Il suffit pour cela qu'elles ne soient pas cotées à la Bourse et que leur société n'ait pas de représentant en France. Prenons pour exemple une valeur industrielle étrangère quelconque, la mine de charbon allemande nommée Harpener, dont le siège financier est à Berlin. Jamais le fisc français, quelle que soit la législation de l'avenir, ne pourra mettre la main sur les dividendes de cette entreprise payables exclusivement à l'étranger, représentés par des coupons libellés en marks, qu'achète le premier changeur venu. Imaginez que le riche capitaliste en question détienne 1.000 Harpener, ce qui lui constitue 70.000 à 75.000 francs de rente. Qui le saura s'il ne veut pas le dire? Lorsque, au lieu d'actions, ce sont de simples parts d'associé ou de commandite constatées seulement sur les registres de la société, sans émission de titres, l'ignorance des employés devient plus absolue encore, c'est la nuit complète pour eux, d'autant plus qu'alors, par surcroît, les intérêts et dividendes sont vraisemblablement versés au compte courant du titulaire dans une banque internationale, dont une simple lettre missive fait virer le crédit sans bruit sur toutes les capitales de l'Europe.

L'exemple des valeurs étrangères s'est présenté d'abord à l'esprit pour spécifier ce que les Américains appellent, comme on l'a vu, la *propriété intangible;* mais, dans le sein de son propre pays, chacun peut découvrir beaucoup d'autres exemples non moins topiques. Voici tel médecin en vogue, tel avocat prince du barreau, tel artiste à succès, tel inventeur heureux, tel peintre dont on s'arrache les toiles, tel auteur de romans à gros tirage, tel chanteur, chanteuse ou danseuse que les scènes se disputent, etc., lesquels gagnent, supposons-nous, 50.000 francs ou davantage par an. Laissent-ils apparaître au dehors, dans des conditions

vérifiables, le fait de leurs recettes? Ces 50.000 francs ou plus seront-ils, sauf par accident, pour quelques parties isolées, susceptibles d'être portés à la connaissance des tiers ? Les clients, les ordres, les demandes, les commandes, les engagements affluent sans que rien révèle au plus indiscret, à moins que la gloriole ne s'en mêle, le véritable chiffre des bénéfices qui en résulte. L'argent tombe silencieusement, pièce à pièce, dans la caisse des bénéficiaires et se totalise chaque soir dans leur comptabilité intime, dont jamais la plus draconienne des législations ne parviendra à violer le secret.

Les industriels et les commerçants se trouveraient dans le même cas d'immunité si leurs livres n'étaient, à la rigueur, vérifiables par les employés des contributions. Bien que la plupart des pays reculent devant cette inquisition, particulièrement odieuse à nos compatriotes, on peut néanmoins imaginer son introduction, en imaginant, en outre, hypothèse invraisemblable, que les livres compulsés par les employés auront été scrupuleusement servis, et que le compte de profits et pertes n'aura pas subi d'altérations dans le sens de la réduction des bénéfices.

Mais que dire encore des brasseurs d'affaires, remisiers, émetteurs de valeurs, écumeurs de bourse, auxquels l'impôt sur le revenu, d'après les promesses de ses projets, a pour mission de faire rendre gorge, tandis que, par ses seules forces, il ne saurait les toucher. Les gains de ces spéculateurs proviennent de différences de cours, de commissions de banque, de parts de syndicats, de ventes, achats et reventes, d'opérations incessantes, multiples, contradictoires souvent, dont la trace fugitive défie toute investigation. Impossible ici, plus que jamais, de saisir le revenu sur le fait, toujours sous la réserve d'événements accidentels, ne fournissant, d'ailleurs, généralement que des révélations partielles.

Dans ces cas divers, le fisc soupçonne l'existence des revenus, les devine, les flaire, les palpe presque ; mais il lui faudrait des rayons X pour qu'il les constatât de ses yeux, pour qu'il les précisât au point de les chiffrer et de pouvoir, par conséquent, les taxer. L'impôt sur le revenu à la recherche de la *recette* se trouve donc aisément dépisté. S'il n'avait que la recette seule à sa dispo-

sition, il cesserait vite de fonctionner; car, au delà des biens fonciers, des valeurs admises à la cote de la Bourse, de certains traitements, etc., déjà désignés, l'obscurité ambiante ne lui permet plus de reconnaître sa route.

C'est alors que, dans tous les pays, le fisc, par nécessité, s'engage dans une route nouvelle, celle de l'impôt sur la *dépense*, déviation qui lui fait, sans doute, renier son titre, mais qui lui permet au moins de ressaisir les divers gros rentiers, spéculateurs, hommes d'affaires, financiers, artistes, avocats, industriels, commerçants, etc., que la recherche exclusive de leurs bénéfices aurait laissés indemnes. Désormais, le train de vie, les frais de ménage, les achats, les notes de fournisseurs, les voyages, réceptions, domestiques, chevaux, équipages, automobiles, yachts de plaisance, parcs, chasses, plaisirs divers, domineront les appréciations d'où découlera l'imposition. On ne dira plus : combien gagnez-vous? puisque la preuve de la plupart de ces gains échappe, on se contentera de dire : combien dépensez-vous? Chose ostensible, seule susceptible de procurer implicitement les chiffres que l'on ne découvre pas ailleurs.

C'est bien ainsi que procède l'*Einkommensteuer* en Prusse. Dès que les énonciations des feuilles de déclarations paraissent suspectes aux Commissions de contrôle, une fois les diverses sources de revenus vérifiables passées en revue, le questionnaire se transporte d'emblée sur le terrain du train de vie, du genre d'existence, des dépenses de la maison en un mot. Interrogatoire indiscret, profondément désagréable à ceux qui le subissent, provoquant des plaintes trop justifiées dont les journaux se font l'écho (1) et que ne supporteraient pas aisément les peuples qui n'en ont pas fait un long apprentissage.

Cette dégénérescence de l'impôt sur le revenu en impôt sur la dépense est significative. Elle marque le point où l'impôt sur le revenu, en dépit des illusions de son intitulé, se déclare lui-même en faillite. Si théoriquement, en effet, le propre du système consiste à étendre la main sur les revenus, la théorie, frappée d'im-

(1) M. Raffalovich a traité ce sujet dans son intéressant article du 5 septembre 1903 de *l'Économiste français*.

puissance à mi-chemin, abandonne la partie précisément au moment où le champ des fortunes s'élargit. Et quand alors survient l'impôt sur la dépense, substitué à son congénère, ou plutôt à son rival, comme rien n'a été organisé en vue de cette substitution extra-légale, l'arbitraire devient la règle.

En résumé, les omissions, dans la classe desquelles rentrent indirectement les évasions, constituent une infirmité organique de l'impôt sur le revenu proprement dit, au même titre que l'inquisition et les vexations.

§ 2. — *Mérites des impôts assis directement sur le revenu.*

Tout cela entraîne-t-il la condamnation du système? Nullement. Car on ne saurait condamner un impôt d'après la seule analyse de ses défauts; l'attaque serait trop invariablement victorieuse. Sur un terrain aussi accidenté que le terrain fiscal, c'est le niveau moyen des mérites et des imperfections qu'il faut s'efforcer de mesurer. Or, les mérites de l'impôt sur le revenu, non encore récapitulés, sont de deux natures.

Le premier de ces mérites est de donner satisfaction de manière apparente, et réelle jusqu'à un certain point, à l'opinion publique. L'impôt sur le revenu, en effet, étend théoriquement son action sur tous les revenus. Peut-être son programme universel comporte-t-il en pratique beaucoup de défaillances; mais le principe que tous les revenus sans exception doivent leur part fiscale n'en demeure pas moins inscrit dans la législation, de sorte que personne ne peut se vanter de jouir d'exemptions et surtout personne ne peut se plaindre de l'exemption des autres. La législation demeure irréprochable, et les lacunes subsistantes apparaissent comme un simple défaut d'exécution que de meilleurs règlements pourront perfectionner. Ce premier avantage de satisfaire l'opinion publique n'est pas de minime importance, même s'il ne possédait qu'une simple portée platonique.

Mais le principe d'imposition universelle des revenus inscrit dans la loi profite, en réalité, à la taxation. Du moment que tous

les revenus doivent [illegible]oir la taxe, qu'aucune source n'en doit échapper, tous les [illegible]ens sont mis en réquisition pour atteindre ce but. Déjà, d'ai[illegible]s, il devient plus difficile de s'évader quand aucun coin licit[illegible] reste pour se cacher. Y parvient-on cependant, l'imp[illegible] la dépense n'hésite pas à surgir, comme il a été dit, p[illegible]ger tant bien que mal les fraudeurs de leur repaire. C'[illegible]cisément pour satisfaire au principe de l'imposition uni[illegible]elle que l'impôt sur le revenu se transforme en impôt sur la dépense. Si tous les revenus alors ne se trouvent pas intégralement et sans exception saisis — ce qui n'existe dans aucun système — la taxation au moins s'est avancée aussi loin que possible. L'étendue et l'efficacité de l'effort ne sauraient être méconnues.

La productivité forme le second mérite des impôts sur le revenu, productivité intrinsèquement considérable, productivité réglable à volonté suivant les besoins des budgets.

Ainsi, l'*income-tax*, en 1902-1903, a produit 966.500.000 fr., chiffre qui semble respectable. Sans doute, on peut alléguer que les produits de cinq impôts distincts s'y trouvent cumulés. Mais dans peu de pays, le rendement de cinq impôts directs atteindrait un tel niveau. Il s'agit, d'ailleurs, ici d'un impôt centralisé, possédant une personnalité propre, dont on peut, d'un seul mot, résumer les opérations en disant que, sur un bloc de 15 milliards passés de revenus taxés, le tarif de 6.25 p. 100 a prélevé 966.500.000 francs. Un tel résultat proclame suffisamment le fait d'une magnifique productivité.

Dans les différents Etats de l'Empire d'Allemagne, les apparences de l'impôt global sont plus modestes. En Prusse, par exemple, les deux taxes sur le revenu et sur le capital ne fournissent ensemble au Trésor que 277.000.000 fr., ce qui représente seulement 8 francs par tête, tandis que le produit de l'*income-tax* représentait 23 francs par tête en 1902-1903. Mais diverses considérations entrent ici en ligne: richesse de l'Angleterre très supérieure à celle de la Prusse (1); inaptitude de l'impôt global à une

(1) Lire à ce sujet les articles de *l'Economiste français* des 1er et 8 août 1903, où M. Paul Leroy-Beaulieu compare l'importance des fortunes en Angleterre, en France, en Allemagne et en Italie.

productivité aussi intense que celle de l'impôt par cédules. Malgré tout, un rendement de 277 millions environ peut justifier encore le second mérite attribué à l'impôt sur le revenu.

De même, en Italie, malgré les imperfections notoires de l'impôt sur la richesse mobilière, les 298.407.000 l. inscrits au budget de 1904-1905 semblent relativement importants, d'autant plus que les impôts fonciers sur la terre et les maisons y élèvent le total des contributions directes à 488.428.000 l. Tout au plus peut-on dire que ces résultats ne concordent pas avec les tarifs exorbitants au prix desquels ils sont acquis.

A la productivité intrinsèque des impôts sur le revenu, dont l'Angleterre, il faut le reconnaître, offre le plus bel exemple, s'ajoute, avons-nous dit, l'adaptation des produits annuels aux besoins des budgets. C'est encore l'Angleterre qui mérite ici d'être citée spécialement. L'*income-tax*, en effet, presque à volonté, dans les moments difficiles, y élève son rendement aussi haut que l'exigent les nécessités financières, pour le réduire ensuite d'emblée au minimum dès que le trésor est au large, comme il a été exposé déjà. Les 966 millions et demi de 1902-1903, qualifiés d'exceptionnels, correspondent aux charges, exceptionnelles aussi, de la guerre Sud-Africaine. Alors, le tarif, immobilisé depuis 1894 jusqu'en 1900 à 8 deniers par livre, a été porté par bonds successifs à 1 shilling 2 deniers et 1 shilling 3 deniers, de façon à élever le rendement, de 472 millions et 690 millions, à 884 millions et enfin à 966 millions et demi en 1903.

Le mot souvent rappelé du Chancelier de l'Echiquier disant: « On connaît le joujou à la mode, le distributeur automatique... « Il suffit de mettre un penny dans la machine et le tour est joué », dépeint admirablement cette faculté de production à volonté inhérente à l'*income-tax*, qui se transforme, inversement, aussitôt que l'horizon s'éclaircit, en faculté de dégrèvement. Déjà, pour 1903-1904, les embarras de la guerre du Transvaal commençant à se dissiper, les 6.25 p. 100 (1 shilling 3 deniers) de 1902-1903 sont devenus 4.58 p. 100 (11 deniers), avec un rendement de 762 millions, soit 206 millions et demi de réduction d'une année à l'autre. Il y a trente ans, quand l'Angleterre jouissait du gouver-

nement le plus économique qu'elle ait jamais possédé, le taux de l'*income-tax* descendit même à 1.20 p. 100, puis à 0.80 p. 100, ne rendant plus que cent millions à peine par an.

Voilà donc un impôt qui, non seulement, quand il le faut, produit des sommes énormes, mais aussi, chose plus difficile, qui sait, en temps normal, réduire le débit de son tarif essentiellement variable.

Pourquoi la Prusse, la Suisse (1), l'Autriche, l'Italie, les États de l'Allemagne et des Etats-Unis ne suivent-ils pas un tel exemple? On les a bien vus, sans doute, à différentes époques, modifier le taux de leurs taxes, mais toujours dans le sens de la monotone et périodique marche en avant, marée sans reflux éternellement montante. Est-ce la progression fatale des dépenses qui y interdit tout dégrèvement? Ou bien, est-ce de parti pris, par prudence, que la charge une fois fixée demeure immobile, dans la crainte de troubler les habitudes des contribuables? Toujours est-il qu'actuellement l'hypothèse seule permet d'attribuer aux impôts sur le revenu autres que l'*income-tax* une vertu de mobilité corrélative aux besoins périodiques des budgets, vertu qui semblerait cependant leur appartenir essentiellement en raison de leur constitution simple et centralisée (2).

En plus des principaux mérites qui viennent d'être décrits : satisfaction théorique, et dans une certaine mesure effective, donnée à l'opinion publique, productivité considérable surtout dans les pays assez sages pour aménager cette productivité en la modérant dans les temps prospères, quelques autres mérites pourraient être

(1) En Suisse, la Constitution de plusieurs cantons se borne à fixer le maximum des taux réciproques d'imposition du capital et du revenu, laissant à l'autorité législative le soin de déterminer annuellement les tarifs effectifs dans la limite de ce maximum. On pourrait supposer alors que les autorités législatives, obligées de statuer périodiquement, font varier en plus ou en moins ces tarifs effectifs suivant les besoins annuels de chaque budget. Mais il n'en est rien; presque partout le plus gros chiffre autorisé devient permanent.

(2) La complication des tarifs à échelons progressifs des impôts sur le revenu autres que l'*income-tax* semble peut-être aussi constituer un obstacle à leur mobilité fréquente. Mais il n'y a là qu'une apparence d'obstacle. Car on pourrait respecter l'échelle progressive établie une fois pour toutes, en faisant mouvoir seulement le coefficient.

découverts à l'actif de l'impôt sur le revenu. Mais à quoi bon quintessencier au delà du nécessaire, puisque dès à présent le système de la taxation directe aurait suffisamment, largement même, gagné sa cause, s'il n'existait la contre-partie des défauts constatés tout d'abord, défauts nommés, on s'en souvient, inquisitions, vexations et omissions, rançon des beaux avantages précités.

Faut-il maintenant récapituler les mérites et les défauts successivement décrits jusqu'ici pour les balancer dans une dissertation finale? Gardons-nous-en. D'abord rien ne trompe comme ces bilans inconsciemment entachés d'idées préconçues. Puis, toute conclusion générale irait à l'encontre de la conclusion particulariste que précisément nous voulons faire prévaloir, la question de l'impôt sur le revenu étant, à notre avis, non doctrinale, mais locale.

Continuons donc l'examen des diverses formes d'impôts sur le revenu existantes, parmi lesquelles reste seulement à étudier celle dont la France et la Belgique offrent le type.

CHAPITRE XVI

IMPÔT SUR LES SIGNES EXTÉRIEURS DU REVENU EN FRANCE ET EN BELGIQUE

§ 1. — *Création du système en 1789.*

Avant la Révolution de 1789, l'impôt sur le revenu global existait en France sous les noms de taille, de capitation et de vingtièmes. La taille était *réelle*, c'est-à-dire assise sur les fonds de terre, ou *personnelle*, c'est-à-dire « portant capitalement sur « les personnes, à raison de leurs facultés connues, de leurs com- « merces et de leurs industries » (1), ou *mixte*, lorsqu'elle réunissait les deux modes précédents. La partie de la taille nommée personnelle, soit qu'elle fût isolée, soit qu'elle fût comprise dans la taille mixte, constituait seule un impôt sur le revenu. La capitation, dépouillée peu à peu de son individualité originelle, devint, au milieu du XVIIIe siècle, dans la plupart des circonscriptions (2), une simple annexe de la taille, sous le nom de *capitation taillable*, de sorte qu'on peut à la rigueur la confondre avec le précédent impôt. Enfin les vingtièmes, au sujet desquels les édits royaux disaient : « Voulons que le Vingtième soit levé annuelle- « ment à notre profit sur tous les revenus et produits des sujets « et habitants de notre royaume sans aucune exception (3) », représentaient une troisième forme d'impôt sur le revenu, divisé en vingtièmes fonciers et en *vingtièmes d'industrie*, ces derniers seuls, comme la taille personnelle, possédant un caractère bien déterminé d'impôt sur le revenu.

(1) Définition de l'Encyclopédie méthodique.
(2) Dans les circonscriptions où la taille était personnelle ou mixte.
(3) Edit de mai 1749.

Sans doute les revenus mobiliers ainsi frappés, sous l'ancien régime, par trois sortes d'impôts ne possédaient alors que peu d'importance, par eux-mêmes d'abord, et parce qu'ils échappaient en grand nombre. En effet, d'après les chiffres fournis par Necker, dans son livre *De l'administration des finances de la France*, la taille personnelle rendait seulement dix millions, la capitation 20 millions et les vingtièmes d'industrie 2 millions 1/2 environ, soit à peu près 32 millions 1/2 en tout de produits mobiliers, contre 177 millions de produits immobiliers (1).

Cependant, malgré sa faible importance, l'impôt sur le revenu de l'ancien régime suscitait les plus graves souffrances et provoquait des plaintes universelles, parce que, même pour peu recueillir, il soumettait la population tout entière à ses inquisitions vexatoires, livrait les contribuables au caprice et aux passions des collecteurs locaux, en un mot, était entaché de ce vice odieux, l'arbitraire. A la fin du dix-huitième siècle, les réclamations contre son oppression prirent corps d'abord au sein des assemblées provinciales, où la vie publique commençait à se manifester (2). Puis

(1) Voir le chapitre X du premier volume de l'*Administration des Finances de la France*. Necker n'y fournit que des chiffres approximatifs, d'après sa propre déclaration, mais, comme il venait de quitter le ministère des finances, on peut admettre cependant qu'il travaillait sur des documents administratifs établis aussi exactement que l'époque le comportait. En résumant les données de son exposé, la taille, les vingtièmes et la capitation produisaient en tout 209.500.000 l., dont 177 millions l. afférentes aux biens fonciers, et 32.500.000 . afférentes aux biens mobiliers.

(2) « Il s'agit d'estimer la fortune des contribuables. Pour cette recherche, on « est obligé de se livrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, à « des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer ne permet qu'une appré« ciation incertaine, un jugement aveugle, qui promène le fardeau de la capita« tion au gré des erreurs et des passions humaines. » (Assemblée des notables « de 1787.) — « La base de la répartition uniquement établie sur l'opinion qu'on « a des richesses personnelles devient la source d'inconvénients terribles ! C'est « de là que la taille prend son nom d'imposition arbitraire, parce qu'elle est sou« mise à l'arbitre des personnes qui la fixent suivant l'opinion vague qu'elles « ont des facultés personnelles des contribuables. » (Assemblée provinciale du « Berry, 1780.)

Bien avant 1789, d'ailleurs, les vices des impôts sur le revenu de l'ancien régime étaient signalés. Il suffit de lire les ouvrages de Boisguillebert et de Vauban pour en trouver immédiatement la preuve. Saint-Simon s'exprimait ainsi, au sujet de l'impôt du dixième, en 1710 : « Tout homme, sans aucune exception, « se vit en proie aux exacteurs, *réduit à supputer et à discuter avec eux son* « *propre patrimoine*..., à montrer en public tous les secrets de sa famille, à

bientôt les cahiers des Etats généraux, cahiers des paroisses et cahiers des bailliages, exprimèrent à haute voix les doléances silencieuses des siècles passés. Il n'y eut qu'un cri, d'un bout du pays à l'autre, pour réclamer la suppression des tailles, symbolisant l'ensemble des taxes sur le revenu (1).

C'est sous l'impression de cette explosion unanime que l'assemblée constituante, abordant le travail de reconstitution du système fiscal, en écarta résolument, on le comprend, tout ce qui pouvait rappeler l'inquisition et les vexations d'autrefois. A cet effet, les lois de 1790 et 1791, au lieu de continuer à viser le revenu lui-même, s'attachèrent à découvrir ses signes extérieurs. Ne voulant plus pénétrer avec effraction dans le cœur de la place, elles se résignèrent à en surveiller seulement les alentours. Le revenu, pensa-t-on, finit toujours par apparaître au dehors (2), il suffit de l'attendre pour le saisir au moment propice.

A l'égard des biens fonciers étalés au soleil, le programme fut facile à réaliser. L'impôt foncier, assis sur les fruits de la terre et les loyers des maisons, frappe des valeurs ostensibles. « Toute « propriété foncière doit la contribution à raison de son revenu « net. Cette propriété ne peut être cachée : les fruits qu'elle pro- « duit sont visibles : le revenu qu'elle donne est facile à calculer « et à imposer. »

Pour les revenus mobiliers, habitués, au contraire, à rentrer dans des ténèbres d'autant plus secrètes que la poursuite dirigée contre eux est plus active, d'autres procédés prévalurent. « Com- « ment connaître les capitaux presque toujours cachés ? Ce sera

« produire au grand jour les turpitudes domestiques enveloppées jusqu'alors sous « les replis des précautions les plus multipliées. »

(1) Voir pour plus de détails sur ce sujet les chapitres IV et VIII du premier volume de notre ouvrage *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*. Les renseignements qui y sont contenus nous ont permis d'abréger le présent exposé. Lire aussi l'intéressant travail de M. Marcel Marion, *l'Impôt sur le revenu au dix-huitième siècle, principalement en Guyenne*, Toulouse et Paris, 1901, 1 vol. in-8, de 247 pages.

(2) Le rapporteur du projet d'impôt personnel, mobilier et somptuaire disait très justement : « S'il se trouve des hommes qui, par avarice, se privent des « commodités que leurs facultés leur permettent de se procurer, il faut bien re- « noncer à les faire contribuer comme ils le devraient. » (Rapport par Defermon au nom du comité de l'imposition, 29 octobre 1790.)

« par la mesure des commodités dont le propriétaire de ces capi-
« taux aime toujours à s'entourer. Le loyer est assez ordinaire-
« ment le principal indice de ces richesses cachées. Un nombreux
« domestique, des chevaux (1), ce sont là des indices assez sûrs.»
(Discours de Rœderer, 22 octobre 1790.)

L'assemblée entreprit, en conséquence, de mesurer les revenus mobiliers d'après les dépenses qu'ils alimentent. Les dépenses, forcément ostensibles, devinrent les signes révélateurs des revenus, et, parmi ces signes révélateurs, l'assemblée choisit les plus caractéristiques, le loyer d'habitation d'abord. « Le prix des loyers des « maisons n'est pas, sans doute, d'une exactitude rigoureuse ; mais « c'est encore la mesure la moins imparfaite que l'on ait pu trou- « ver... Tous les hommes ont besoin, surtout dans notre climat, « de se garantir des injures du temps. Chacun satisfait à ce be- « soin avec plus ou moins de dépense en raison de ses facultés (2).» (Rapport du comité de l'imposition, 19 octobre 1790.)

Puis d'autres indices tirés du nombre des domestiques mâles et femelles, du nombre des chevaux et mulets, complétèrent les bases de la contribution mobilière et somptuaire décrétée le 13 janvier 1791 (3).

(1) Déjà La Bruyère avait dit : « Carrosses, chevaux, livrées, armoiries, rien « n'échappe aux yeux, tout est curieusement ou malignement observé ; et selon « le plus ou moins de l'équipage, ou l'on respecte les personnes, ou on les dédai- « gne. » (*Caractères. De la Ville.*)

(2) Les revenus furent déterminés d'après le loyer d'habitation par la loi du 13 janvier 1791. Le rapporteur disait : « Chaque tarif présente, à raison de « la différence des loyers, une progression croissante, progression que nous « croyons indispensable de vous proposer, parce qu'il est reconnu que le pauvre « prélève sur son revenu une somme plus forte pour la dépense de son loyer. « Et comme c'est sur le revenu que l'impôt doit porter, il est nécessaire, pour « le rendre proportionnel au revenu, d'attribuer une progression au taux d'impo- « sition sur les loyers.» (Rapport du 19 octobre 1790.)

Voir, du reste, à ce sujet, parmi les documents modernes, le projet de restauration de la loi de 1791, déposé par le ministre des finances le 26 février 1887, et dénommé par lui projet d'impôt sur le revenu.

(3) Au sujet de la loi de 1791, se reporter à ce qui en a été dit dans notre ouvrage déjà cité *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, 1er volume, chapitre VIII. Les chapitres IX et X exposent ensuite la législation des portes et fenêtres et des patentes.

A lire également un ouvrage très documenté de M. Maurice Minoret, docteur en droit, *la Contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution*; Paris, 1900, in-8, de 720 pages.

La loi des patentes, rendue à la suite de la suppression des maîtrises et jurandes, ne chercha pas davantage à demander aux commerçants et industriels la déclaration de leurs bénéfices nets; elle se garda d'autoriser l'administration à compulser leurs livres et écritures, voulant toujours que la base de l'imposition découlât exclusivement de signes visibles, vérifiables sans inquisition. (Loi du 2 mars 1791.)

Plus tard, en 1797, les portes et fenêtres, donnant sur les *rues, cours et jardins*, recensables exclusivement du dehors, furent imposées dans le même esprit.

Les lois d'enregistrement, de leur côté, en 1790 et en l'an VII, taxèrent les actes et les mutations présentés à la formalité, proportionnellement à la richesse dont ils exprimaient le chiffre.

Depuis lors, l'ensemble du système fiscal, remanié, étendu, perfectionné pendant tout le cours du dix-neuvième siècle, même après les surcharges exceptionnelles nécessitées par les événements de 1870-1871, loin de répudier le caractère que lui avait attribué l'assemblée constituante, n'a cessé de le renforcer.

§ 2. — *Avantages du système. Ses panégyristes.*

Ce système évidemment a de grands avantages. Il épargne au contribuable, comme nous l'avons dit, les ennuis, les difficultés, les tentations quelquefois irrésistibles de fraude, résultant de la rédaction des déclarations annuelles, ainsi que les inquisitions vexatoires qu'entraîne leur contrôle. A tous les points de vue, un pays où de telles sources de gêne et de démoralisation demeurent supprimées peut se considérer comme privilégié (1).

(1) La Belgique, que nous n'avons fait que mentionner, sans autres commentaires jusqu'ici, dans la crainte de compliquer l'exposé, persiste, comme la France, dans le système de la taxation des valeurs ostensibles. Elle n'a établi, depuis la Révolution, aucun impôt direct sur le revenu, se contentant d'en rechercher les signes extérieurs au moyen d'une contribution mobilière plus perfectionnée que la nôtre, nommée *contribution personnelle*, avec cinq bases d'impositions distinctes :

1° Imposition des loyers d'habitation ;
2° Imposition des portes et fenêtres ;
3° Imposition du mobilier ;
4° Imposition des domestiques ;

Aussi le mode d'imposition du revenu en France a-t-il conquis des admirateurs convaincus lesquels, à aucun prix, ne voudraient voir notre pays se départir des principes proclamés par la Révolution. Parmi ces panégyristes de l'imposition des signes extérieurs du revenu, un des plus illustres et des plus éloquents fut M. Thiers, dont l'opinion a été formulée avec une ampleur particulière au cours des mémorables débats financiers de l'assemblée nationale, après les événements de 1870-1871. Voici quelques extraits d'un de ses principaux discours :

« En France, il arrive trop souvent qu'on oublie que notre sys-
« tème d'impôts est l'œuvre la plus laborieuse, la plus intelligente,
« la plus équitable de la Révolution française, qu'en France la ré-
« volution sociale de 1789 a eu, je ne dis pas pour objet unique,
« mais pour un de ses objets principaux, pour une de ses consé-
« quences les plus certaines, les plus bienfaisantes, la répartition
« de l'impôt la plus équitable de beaucoup qu'il y ait dans toutes
« les sociétés européennes. Tout ce qu'on prétend faire aujourd'hui,
« la Révolution française l'a fait. Je vais le démontrer. »

M. Thiers prend alors un à un les impôts existants ; d'abord l'impôt foncier qui atteint le revenu des propriétés bâties et non

5° Imposition des chevaux.

Jusqu'en 1876 une sixième base existait : l'imposition des foyers.

La contribution personnelle, avec ses cinq bases actuelles, rapporte au budget belge 23.873.000 fr. (budget de 1905), ce qui équivaudrait à 125 millions approximativement pour la France. « La contribution personnelle, disait le ministre des « finances, c'est pour nous l'impôt sur le revenu : c'est l'impôt sur le revenu « révélé par des présomptions, par des indices plus ou moins tangibles, plus ou « moins appréciables, au lieu de l'impôt basé sur la déclaration plus ou moins « sincère des contribuables. Ce n'est pas le logement, l'air, la lumière qu'on « impose, c'est la position de fortune, le chiffre du revenu, ou plutôt de la de- « pense, que révèlent les bases de cette contribution. » (Discours de M. Graux, Chambre des représentants, 1er août 1883.)

Voilà une théorie bien exprimée qui justifie autant le système belge que le système français.

En résumé, les taxes sur le revenu en Belgique se composent des éléments suivants :

Impôt foncier	27.040.000 fr.
Impôt personnel	22.350.000 —
Impôt des patentes	10.250.000 —
Total	59.640.000 fr.

(Budget de 1904.)

bâties, puis l'impôt des portes et fenêtres établi « sur le signe le « plus caractéristique du luxe, du bien-être, de l'importance des « habitations », puis l'impôt personnel et mobilier, « capitation « graduée selon l'aisance, véritable impôt sur le revenu manifesté « par le plus ou moins de luxe de l'habitation qu'on occupe, » puis « l'impôt des patentes, « divisant les professions en plusieurs sé- « ries qui payent chacune un impôt différent d'après leurs reve- « nus supposés, » enfin les impôts assis sur la propriété immobilisée au moment où celle-ci change de main, par vente, testament, succession, donation, au moment où les plaideurs se la disputent devant les tribunaux, etc. « C'est là le grand objet de cette portion « de vos contributions qu'on appelle le timbre et l'enregistrement « et qui, celui-là, porte exclusivement, complètement, sur la pro- « priété. »

Cette liste aurait pu ultérieurement comprendre encore es impôts somptuaires créés sur les billards, cercles, voitures et chevaux, signes extérieurs d'une richesse avérée, et surtout la taxe prélevée, à dater de 1872, sur les coupons d'intérêts des possesseurs d'actions et d'obligations industrielles, communales ou départementales.

« Voilà donc, concluait-il, des impôts qui portent, ou sur la « propriété transmise sous toutes ses formes, ou sur les person- « nes conformément à leur aisance démontrée, non pas vaguement, « non pas parce qu'il plaira à tel ou tel de l'appeler la richesse, « mais démontrée par les signes les plus certains.

« Je demande qui peut contester qu'une suprême justice ait « présidé à cette distribution de l'impôt? »

Les impôts indirects de consommation, eux-mêmes, ajoutait-il,

(1) A l'occasion des 800 millions de ressources nouvelles qu'il s'agissait de créer, tous les systèmes, tous les projets de réformes furent passés en revue, discutés et étudiés. Le résumé analytique et critique des propositions alors développées, des rapports déposés et des discours prononcés, formerait un manuel complet de science fiscale.

La question de l'impôt sur le revenu, sous ses différentes formes, revint à plusieurs reprises devant l'assemblée. M. Thiers, chef du pouvoir exécutif, combattit les novateurs, avec la double autorité de son talent et de sa position, et gagna sa cause contre eux à la suite de plusieurs grands discours, dont celui cité ci-dessus par extrait fut un des plus importants.

concourent à atteindre, par une voie détournée, les revenus individuels, lesquels, saisis alors de tous côtés, finissent par verser dans les caisses du Trésor une part aussi complète et aussi proportionnelle que possible de leur montant.

Et M. Thiers terminait son apologie du système français par ces mots : « Eh bien ! cherchez en Europe une aussi équitable « répartition de l'impôt, vous ne la trouverez pas. » (Assemblée nationale, 26 décembre 1871.)

Comme le disait un autre orateur, l'impôt, en France, frappe le revenu « partout où l'on peut arriver à le constater évidemment, « c'est-à-dire publiquement, où l'on peut le connaître sans inqui- « sition aucune, sans déclaration aucune (1) ».

En résumé, la formule du système que nous possédons peut se traduire ainsi : *taxation des valeurs ostensibles* (2). De parti pris, le fisc français taxe exclusivement les valeurs qui s'offrent à lui, qui se manifestent spontanément, qu'on peut reconnaître ou

(1) Citation extraite d'un discours de M. Pouyer-Quertier, prononcé à propos de la loi du 29 juin 1872 sur les valeurs mobilières.

M. Pouyer-Quertier, comme ministre des Finances, avait déjà combattu l'impôt sur le revenu, et prononcé notamment, le 27 décembre 1871, un grand discours, qui contribua à faire rejeter la proposition Wolowski.

Au cours des discussions douanières, pour justifier les tarifs proposés sur les filés et les tissus, il représentait ces matières comme des signes extérieurs du revenu, susceptibles de compléter utilement notre système de taxation des valeurs ostensibles. « Voyez, disait-il, un train de voyageurs sur un chemin de fer. Le « wagon de 1re classe est placé sur les mêmes roues, sur le même truc, il roule « sur la même voie, il est traîné par la même locomotive. Or, pourquoi paye- « t-on plus cher en première qu'en troisième classe? C'est parce que le wagon « de première classe est garni de tissus, rembourré de crin, orné de soie et de « passementeries, tandis que, dans le wagon de 3e classe, il n'y a que des plan- « ches, et pas un morceau de tissu ! » (Assemblée nationale, 18 janvier 1872.)

(2) La formule *taxation des valeurs ostensibles* est la seule qui spécifie exactement le système français. Si nous avons employé jusqu'ici les termes de *imposition des signes extérieurs du revenu*, c'est uniquement par crainte de déroger à l'usage, avant d'avoir suffisamment approfondi le sujet. Mais, à présent, on comprend que les signes extérieurs ne sont pas seuls atteints en France, l'impôt foncier, par exemple, atteint les revenus eux-mêmes, et non pas leurs signes extérieurs ; de même pour l'impôt sur les coupons des valeurs mobilières. Ce sont là des revenus *ostensibles*, auxquels le fisc juge qu'il peut s'adresser directement. Il ne prend le détour des signes extérieurs qu'à l'égard des revenus cachés. Nous aurons, d'ailleurs, bientôt l'occasion de revenir sur ce point en parlant des mérites et défectuosités du système français.

supputer sans avoir besoin de soumettre leurs détenteurs à des déclarations et inquisitions vexatoires.

Non seulement les procédés nommés *indiciaires* procurent en fait aux contribuables une situation privilégiée, mais la théorie semble pouvoir les accueillir comme un progrès, presque comme une conquête de la civilisation. Telle n'est pas cependant l'opinion de M. H. Denis dans son livre sur *l'Impôt* (1), où le savant économiste belge s'exprime ainsi : « Dans la constitution des systèmes « d'impôts, le génie fiscal des gouvernements procède d'abord « par des hypothèses : il recourt à des indices, à des présomptions ; « il essaye de déduire la connaissance de ce qu'il veut atteindre « de certains faits plus aisément, plus directement observables. « Pour se faire une idée du revenu d'un industriel, il interrogera, « par exemple, la densité de la population du lieu qu'il habite, les « éléments de son outillage, le nombre de ses ouvriers, la valeur « locative de sa maison... A mesure que l'esprit humain perfec- « tionne ses méthodes, que les préjugés se dissipent, que la mora- « lité s'élève, on passe à la constatation directe de cette matière « imposable que l'on avait recherchée d'abord dans ses indices. Le « génie fiscal enlève une à une les pièces de l'échafaudage d'hy- « pothèses qu'il avait édifié, pour interroger directement la réalité. « Il procède là comme dans tous les départements du savoir hu- « main, à mesure que les connaissances deviennent positives. C'est « alors que les impôts directs sur les revenus spéciaux et sur les « revenus généraux se débarrassent de leurs caractères hypothé- « tiques, indiciaires, et que se constituent les impôts généraux ou « spéciaux sur les revenus réels (2). »

(1) *L'Impôt*, par H. Denis, professeur à l'Université de Bruxelles, in-8, 1889. M. H. Denis a reproduit ce texte dans des propositions de loi relatives à un impôt général sur le revenu déposées postérieurement par lui-même et quelques-uns de ses collègues à la Chambre des représentants belge. (Proposition annexée à la séance du 6 décembre 1901.)

(2) Proudhon avait dit de même dans sa *Théorie de l'Impôt :* « De l'aveu des « partisans de la contribution mobilière, la contribution mobilière n'est qu'une « probabilité de revenu. Un harpagon peut se loger dans une habitation qui « échappe à la taxe, tandis que le médecin, l'agent d'affaires, sont tenus, pour « leur clientèle, de se donner un luxe d'appartement souvent hors de proportion « avec leurs profits ». Il ajoute pour terminer : « Avec ce système de présomp- « tions, le fisc prouve de plus en plus son impuissance et sa déraison. »

Reste à savoir si le progrès ne marche pas précisément dans un sens inverse. Ne peut-on pas, en effet, au tableau tracé par M. H. Denis, opposer celui qui représenterait la poursuite à vue des revenus comme une chasse brutale, digne des premiers âges, qu'aucun obstacle, qu'aucun domaine réservé n'arrête dans la recherche de sa proie, et prétendre alors que la civilisation a su remplacer ces procédés grossiers par un art fiscal nouveau, plus discret, plus savamment compliqué? Plus discret, car les justes susceptibilités des citoyens, désireux de rester maîtres chez eux, se trouvent, grâce à lui, respectées comme elles doivent l'être dans un pays policé; plus compliqué, car, à mesure que les relations des hommes entre eux se développent, les indices révélateurs des revenus individuels se multiplient. Dès lors, n'est-il pas conforme au progrès de la civilisation d'accomplir de mille manières habiles et efficaces ce qu'il fallait au début faire sans précautions, au moyen d'un acte brutal et simpliste ? D'ailleurs, la chronologie historique de l'impôt en France prouve que telles furent effectivement les étapes qui précédèrent et amenèrent la fondation du régime actuel.

§ 3. — *Imperfections du système de taxation des valeurs ostensibles. Lacunes de l'imposition en France.*

A côté des mérites qui viennent d'être exposés, le système de taxation des valeurs ostensibles possède nécessairement des défectuosités, que, sans la crainte de compromettre son succès parlementaire, Thiers n'eût probablement pas manqué de signaler. La science n'a pas de ces scrupules, d'autant plus que le tableau de toute institution humaine, surtout d'une institution fiscale, dépourvue de défauts serait invraisemblable.

A première vue, peut-on dire, le système français semble combiner pêle-mêle des modes d'imposition dissemblables. Ainsi, tandis que l'impôt foncier atteint directement les revenus des terres et des propriétés bâties, tandis que l'impôt sur les coupons frappe également, d'une manière directe et personnelle, les revenus de certaines valeurs de placement, la contribution mobilière,

l'impôt des patentes, l'impôt des portes et fenêtres, au contraire, procèdent par supposition. D'une part, le fisc va droit au but, de l'autre, il se confie à de simples hypothèses. De là, des inégalités qui faussent la péréquation entre les diverses matières imposables, inégalités que ne suffit pas à rectifier la contribution mobilière, assise non plus sur certains revenus déterminés, mais sur la totalité des revenus individuels, quelle qu'en soit la source. Ce même caractère d'impôt de superposition appartient, d'ailleurs, aux taxes somptuaires sur les chevaux et voitures, billards, cercles, etc. Tantôt donc directement, tantôt en raison de ses indices extérieurs, tantôt à titre individuel, tantôt en masse, le revenu en France devient imposable. Il n'y a là cependant qu'une apparence, car le système français, dans son ensemble, repose exclusivement sur l'imposition des *valeurs ostensibles*, suivant la définition qui en a été donnée et comme il sera répété plus loin. Dans ces mots se reconstitue son unité.

En second lieu, le système français est accusé d'omettre d'imposer un certain nombre de revenus, grave et sérieuse lacune, cette fois, qu'il va falloir examiner en détail.

Ces omissions portent principalement sur les coupons de rentes et de fonds d'Etat nationaux, sur les traitements des fonctionnaires publics, sur les intérêts des créances hypothécaires et des créances chirographaires, sur les bénéfices de la culture des terres, sur les coupons de valeurs étrangères non payables en France, sur les gains et émoluments des artistes, hommes de lettres, employés supérieurs des établissements financiers et industriels, spéculateurs, etc., liste longue et importante, comme on le voit.

Toutes ces omissions n'incriminent pas à un égal degré le système existant. Plusieurs même, et des plus considérables par leur chiffre, ne l'incriminent nullement, étant volontaires et réparables. Par exemple, l'exemption dont jouissent les fonds d'Etat nationaux cessera du jour au lendemain quand le Parlement, se croyant maître de révoquer la promesse inscrite dans la loi du 9 vendémiaire an VI, prescrira d'opérer une retenue fiscale sur les coupons de rentes. Rien n'est plus facile que de percevoir l'impôt par voie de retenue, l'Italie le sait bien. Si, dès lors, la

France n'impose pas sa rente c'est uniquement parce qu'elle ne croit ni juste, ni dans son intérêt, de le faire (1), et non par suite de difficultés d'exécution.

De même en est-il des traitements et émoluments des fonctionnaires publics, indemnes aujourd'hui, mais que rien n'empêcherait de frapper d'une retenue, si on le voulait, comme il a été fait déjà en l'an VII (loi du 3 ventôse) jusqu'à l'an IX (arrêté des Consuls du 27 vendémiaire), puis, de 1815 (ordonnance du 15 octobre) à 1821 (loi du 31 juillet 1821), de 1831 à 1832 (lois des 18 avril et 16 décembre 1831) et de 1848 jusqu'en 1849. Seulement la courte durée de chacune de ces quatre expériences prouve que la mesure soulève des objections d'un ordre supérieur, celle-ci notamment, que le Trésor ne gagnerait guère à prélever sur ses employés un impôt qu'il serait obligé de leur restituer.

Peut-être également deviendra-t-il possible de restaurer l'impôt sur les intérêts des créances hypothécaires qu'avaient créé les lois du 19 avril 1848 et du 28 juin 1872 révoquées peu de temps après avoir été rendues (2).

Enfin, si l'on ne craignait pas de surcharger la terre et de mécontenter l'agriculture, les bénéfices des fermiers seraient aisément l'objet d'une imposition spéciale, au moyen, par exemple, d'un supplément forfaitaire à l'impôt foncier, comme le fait, en Angleterre, la cédule B de l'*income-tax*.

Passons donc condamnation sur cette première catégorie de

(1) Les raisons qui militent pour et contre l'imposition de la rente en France ont été exposées contradictoirement à la séance de l'Académie des sciences morales et politiques du 23 février 1901, par MM. Georges Picot, Paul Leroy-Beaulieu, Lyon-Caen, Levasseur et René Stourm, à propos de la présentation d'un livre de M. Paul Digeaux, docteur en droit, intitulé *l'Impôt sur la rente*. Paris, in-8, 1900.

(2) La loi du 19 avril 1848 a été révoquée le 9 août suivant et la loi du 28 juin 1872 le 20 décembre suivant. Sans doute, dans ces deux cas, de nombreuses difficultés d'exécution motivèrent la suppression de la taxe. Le rapport de M. Gouin, membre de l'assemblée nationale, énumère ces difficultés en détail d'après les dires de l'administration de l'enregistrement. Le principe de l'impôt lui-même, d'ailleurs, fut aussi très attaqué. On l'accusa de frapper maladroitement l'agriculture et la propriété foncière, de ruiner son bien le plus précieux et le plus fécond, le crédit, et ces objections ne demeurèrent certainement pas étrangères au retrait de la loi, sollicité en 1872 par les vœux de vingt-deux conseils généraux.

lacunes dites volontaires, concernant les rentes et valeurs de l'Etat français, les traitements des fonctionnaires publics, les intérêts des créances hypothécaires, les bénéfices de la culture des terres, dont le système fiscal existant n'est pas responsable (1).

Mais voici d'autres revenus laissés en dehors de toute taxation directe par des motifs inhérents au système lui-même. Comment, en effet, sans déclaration ni inquisition, saisir les intérêts des créances *chirographaires*, dont l'existence ne se révèle jamais qu'accidentellement, quand il doit en être fait usage soit par acte public, soit en justice, soit devant toute autre autorité constituée. Alors seulement, l'enregistrement les connaît. En dehors de ces cas exceptionnels, les conventions de prêts civils restent ignorées du fisc aussi bien en capital qu'en intérêts. Sans doute, afin de les forcer à se montrer, et, par conséquent, à se laisser imposer, une commission législative de 1886 (2) proposait de rendre leur enregistrement obligatoire sous peine de nullité. Mais prononcer la nullité d'un contrat régulier dans l'intérêt exclusif du fisc constitue une sanction excessive que les pouvoirs publics ne décréteraient probablement pas volontiers.

Cependant, comme aucun autre moyen ne permet, en l'absence de déclaration, de découvrir les créances chirographaires, il faut bien s'abstenir de les taxer, malgré le chiffre considérable de leurs intérêts annuels évalués à 250 millions par quelques publicistes (3).

Comment encore, sans déclaration ni inquisition, atteindre les valeurs étrangères ne circulant pas en France, n'y étant pas exposées en vente, ni émises, ni négociées? Voici des coupons d'ac-

(1) On peut ajouter à cette liste différentes exemptions de moindre importance inscrites dans les lois de patentes en faveur notamment des sages-femmes et des éditeurs de feuilles périodiques, que le tarif reprendrait sans difficulté si des considérations d'ordre humanitaire ou politique, plus ou moins justifiées, ne retenaient la main du législateur.

(2) Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de la *Réforme de l'assiette de l'impôt* par M. A. Ballue, député, 26 novembre 1886. Ce document très étudié contient beaucoup de renseignements utiles à posséder, bien que l'administration conteste l'exactitude de quelques-uns, et surtout les conclusions qui en sont tirées.

(3) Cette évaluation très incertaine de 250 millions d'intérêts annuels de prêts chirographaires figure dans le rapport précité du 26 novembre 1886, avec beaucoup de réserves. L'administration de l'enregistrement déclare, de son côté, qu'il lui est impossible de fournir aucun chiffre précis.

tions ou d'obligations qu'un coup de ciseau détache, qu'un changeur anonyme achète, que la poste transporte sous pli fermé de l'autre côté des frontières, par quels indices jamais leur existence se trahira-t-elle à l'intérieur du pays, aux yeux des contrôleurs des contributions ou du receveur de l'enregistrement? Force est bien de les laisser indemnes avec le système existant.

Qui peut de même, sans déclaration et sans inquisition, récapituler les gains annuels d'un homme d'affaires, d'un artiste, d'un littérateur, d'un spéculateur, etc. ? L'obscurité dans laquelle se meuvent ces sortes de bénéfices, aléatoires quelquefois sans doute, mais souvent considérables, a été déjà signalée (1). Le système français se voit encore obligé de les abandonner. Il laisse indemnes par des motifs analogues les salaires et les traitements des employés de l'industrie privée, et, ce qui est plus grave, les émoluments, remises, parts d'intérêts, alloués pour des chiffres en général élevés, aux agents supérieurs, ingénieurs, directeurs, chefs d'exploitation, administrateurs des grandes entreprises, des sociétés de crédit, etc. De sorte que la catégorie des *activités personnelles non classifiées*, suivant l'heureuse expression de M. Paul Leroy-Beaulieu, jouit d'un véritable privilège d'exemption en matière d'impôt direct (2). Ce sont là de graves lacunes, sans contredit, dont nous ne cherchons pas à dissimuler la mauvaise impression, et que ne suffit pas à excuser le simple prétexte des imperfections inévitables de tout système fiscal. Cependant, en considérant de près ces omissions, spécialement celles de la seconde catégorie, les seules reprochables, d'ailleurs, on ne peut s'empêcher de remarquer qu'elles portent précisément sur les objets mêmes entachés dans tous les pays de fraudes et d'évasions. Ni l'Angleterre, ni la Prusse, ni l'Italie, ni la Suisse, etc., ne parviennent à retenir, d'une manière satisfaisante, dans le giron de leurs impôts sur le revenu, les intérêts des prêts chirographaires, les

(1) Voir pages 188 et suivantes.

(2) Le tarif des patentes a étendu, sans doute, sa nomenclature à diverses professions libérales, telles que celles des médecins, avocats, avoués, architectes, chirurgiens, etc. Sans doute aussi, certaines exemptions injustifiées subsistent encore qui pourraient être supprimées. Mais il semble bien difficile que jamais les patentes parviennent à taxer toutes les *activités personnelles* spécifiées ci-dessus.

térêts et dividendes des valeurs payables à l'étranger, les gains variables et incertains des artistes, littérateurs, hommes d'affaires, spéculateurs, etc. Partout les dissimulations signalées proviennent, à peu près exclusivement, de cette classe de revenus fugaces et obscurs. Peut-être la France les laisse-t-elle cependant un peu trop franchement de côté. Mais quel réseau fiscal les recueille intégralement? Où sont-elles imposées d'une manière complète autrement que sur le papier? Sans doute, c'est déjà beaucoup, a-t-il été observé, que de satisfaire sur le papier l'opinion publique. D'autant plus, a-t-il été ajouté, que, sous l'impulsion des textes, l'impôt sur le revenu, désireux de remplir quand même son rôle, dévie à la poursuite de la dépense. Seulement alors jeté hors de sa voie, sans règles précises, il agit au gré d'inspirations arbitraires (1).

Tandis qu'en France l'impôt sur la dépense, organisé et codifié depuis 1789, assure aux contribuables des garanties de justice, d'égalité et de certitude qu'ils ne rencontrent pas ailleurs.

Ainsi replacés en présence des avantages du système français, résumons ce qu'on pourrait appeler la philosophie de sa structure.

§ 4. — *Structure actuelle du système français.*

La première particularité de cette structure est, venons-nous de répéter, l'imposition de la dépense, à laquelle les autres pays recourent *in-extremis* et arbitrairement, et qui, chez nous, établie par des lois expresses, assise sur des objets déterminés, avec tarifs et règlements appropriés, ne laisse aucune place, ni à l'indiscrétion, ni à la fantaisie. L'Assemblée Constituante en 1791 ne mit d'abord en réquisition que les dépenses de loyers d'habitation, de domestiques et de chevaux. Mais bientôt la nomenclature amplifiée répartit plus largement la charge qui s'aggravait. Après la Révolution, les consommations usuelles, boissons, tabacs, cafés, sels, sucres, transports, etc., éléments de dépenses essentiellement corrélatifs au revenu, fournirent aux taxes indirectes perfectionnées progressivement au cours du dix-neuvième siècle des produits de plus en plus considérables. Aujourd'hui, il devient impossible d'é-

(1) Voir précédemment pages 191 et 192.

tre riche, c'est-à-dire de dépenser beaucoup (1), sans payer sous cent formes diverses son tribut à l'Etat.

En plus de la dépense, d'autres manifestations extérieures sont consultées, telles, par exemple, que les portes et fenêtres visibles du dehors pour l'imposition des habitations (2), et surtout telles que les multiples indices énumérés au tarif des patentes pour l'imposition des commerces et des industries. Il faudrait décrire ici en détail ce tarif des patentes, gros volume où plus de deux mille professions sont individuellement inscrites, chacune avec la spécification des signes caractéristiques susceptibles de faire présumer ses bénéfices. Tantôt c'est la nature même de la profession, combinée avec la population de la ville et l'importance des locaux, tantôt c'est la dimension, la capacité, ou la puissance de l'outillage, le nombre des ouvriers, le chiffre des entreprises, et toujours la valeur locative des locaux occupés, qui règlent l'imposition; tantôt encore d'autres éléments plus spéciaux, appropriés à chaque cas. Avec une habileté résultant d'une longue et savante élucubration, d'incessantes retouches, grâce à une perpétuelle mise au courant, les patentes réussissent, sans déclaration, vexation, ni inquisition, à organiser pratiquement la plus délicate certainement des taxations.

Tout cela constitue le système dénommé *des signes extérieurs*, ou mieux de l'*imposition des valeurs ostensibles*, portant soit sur la dépense elle-même, soit sur certains indices de dépenses particulièrement démonstratifs.

Le rendement de ce premier groupe aboutit actuellement en France à un total de 1.980.550.000 fr. ainsi composé :

Valeurs locatives des habitations...	98.407.000 fr.
Eléments somptuaires.....	22.670.000 —
Droits sur les consommations.....	1.656.202.000 —
Portes et fenêtres et patentes.....	203.276.000 —
Total égal.....	1.980.555.000 fr.

(1) Si ce système laisse en dehors de son action l'individu qui ne dépense pas ses revenus, d'un autre côté, le prodigue qui dépense au delà de ses revenus ne saurait se plaindre de la surcharge salutaire qui lui est imposée.

(2) La loi du 18 juillet 1892 a, sans doute, supprimé la contribution des por-

Près de deux milliards d'impôts saisissent donc en France le revenu dès qu'il se manifeste sous la forme de dépense.

Une fois les revenus ainsi taxés, le fisc français se retourne contre les capitaux, superposant alors soit sur ces capitaux mêmes, soit sur leurs revenus, des charges supplémentaires qui créent, à l'encontre de la fortune assise, une véritable *discrimination*, telle que nos voisins se vantent d'en posséder.

Voici d'abord les revenus des capitaux fonciers, que frappent les deux contributions foncières sur la propriété bâtie et non bâtie, produisant ensemble 194.472.000 fr. au profit de l'Etat. Comme ces revenus ont déjà subi leur part dans le prélèvement global précité de deux milliards environ atteignant tous les revenus quelconques, il s'agit bien là d'une superposition discriminatoire sur les produits des capitaux fonciers.

De même en est-il pour les intérêts et dividendes des valeurs mobilières françaises ou étrangères circulant en France, dont les taxes spéciales et surérogatoires s'élèvent à la somme annuelle de 173.770.000 fr. (1). Il s'agit bien là encore d'une superposition discriminatoire sur les produits du capital mobilier.

Enfin les capitaux mobiliers et immobiliers sont atteints, non plus seulement dans leurs produits, mais dans leur fonds même, par les droits sur les successions, 221.308.000 fr., par les droits sur les donations, 22.362.000 fr., par les droits sur les mutations à titre onéreux, 204.425.000 fr., et par grand nombre d'autres droits d'enregistrement et de timbre formant un total approximatif de 190 millions (2), soit 638 millions d'impôts sur les capitaux.

tes et fenêtres à partir du 1er janvier 1894. Mais, jusqu'ici, chaque année, cette contribution est maintenue provisoirement, par dérogation exceptionnelle à la loi précitée.

(1) Les impôts spéciaux sur les valeurs mobilières se composent des éléments suivants :

Taxe de 4 p. 100 sur le revenu	78.401.000 fr.
Droits de timbre	36.114.000 —
Droits de transmission	52 175.000 —
Impôt sur les opérations de bourse	7.087.000 —
Total	173.777.000 fr.

(Chiffres du budget de 1904.)

(2) Parmi les droits d'enregistrement et de timbre formant le total ci-dessus

En résumé, 194.472.000 fr. d'impôts sur les revenus fonciers, 173.777.000 fr. sur certains revenus mobiliers, 638 millions sur les capitaux eux-mêmes, voilà un milliard passé de taxes qui directement frappent la fortune assise en France d'une charge supplémentaire et discriminatoire.

Pendant ce temps, et par contre-partie, les produits du travail personnel de l'homme se trouvent détaxés ou épargnés aussi généreusement que possible, trop même, allons-nous rappeler, dans les cas où ces produits, en raison de leur importance, deviennent éminemment taxables.

Les salaires, en effet, ne payent en France aucun impôt direct. Au début les patentes avaient bien tenté de comprendre les ouvriers dans leur tarification, et la loi de l'an VII imposait sans merci tous les ouvriers travaillant seuls, en dehors des ateliers de leurs patrons. Mais déjà la loi de 1844 dégreva ceux qui travaillaient *à façon* sans compagnons, ni enseigne, ni boutique. Puis des lois postérieures supprimèrent, l'une après l'autre, ces diverses conditions restrictives, faisant disparaître successivement des rôles plus de 500.000 prolétaires. Aujourd'hui l'ouvrier isolé (pas plus que l'ouvrier d'atelier et d'usine), même s'il emploie des matières à lui appartenant, même la veuve continuant le commerce de son mari avec un aide, ne connaissent plus l'impôt direct. Cependant beaucoup des salaires ainsi exemptés dépassent le niveau de 1.125 fr., point de départ de l'impôt sur le revenu en Prusse; quelques-uns même dépassent les 4.000 fr. minimum de l'*income-tax* anglais (1) ; presque tous s'élèvent au-dessus du niveau im-

arbitré à 190 millions, on peut citer les droits sur les contrats de mariage, délivrances de legs, libérations, obligations de prêts, consignations, arrêtés de comptes, hypothèques, partages, formations et prorogations de sociétés, les droits de transcription, les droits judiciaires sur les arrêts, jugements, sentences, etc., les droits sur les capitaux assurés contre l'incendie, les droits de timbre des polices d'assurances, de quittances, d'effets de commerce, etc., qui tous concernent plus ou moins directement des mouvements de capitaux.

(1) Sans doute, au pied de l'échelle, les tarifs de l'impôt sur le revenu, en Prusse et en Angleterre, comportent des réductions en faveur des basses classes voisines des minima indiqués. Voir pages 124 et 139.

Sans doute aussi les faibles salaires qui n'excèdent pas sensiblement la limite de l'exemption sont, par tolérance, laissés en dehors des rôles.

posable de la cédule C de l'impôt italien qui débute à 700 fr. environ (1).

Chez nous, d'ailleurs, l'exemption des revenus du travail individuel a été poussée si loin qu'elle constitue, disions-nous tout à l'heure, un grief contre le système qui laisse indemnes les émoluments des employés supérieurs des établissements commerciaux et industriels et les gains souvent considérables des professions libérales.

Cette simple analyse du budget des recettes suffit à mettre en évidence la structure rationnelle de l'organisation fiscale française, que beaucoup de personnes n'aperçoivent pas de prime abord parce que le législateur n'en fait pas étalage, structure rationnelle résultant non d'une conception *a priori*, non d'un plan pompeusement tracé d'avance, mais d'une série continue de progrès poursuivis au jour le jour depuis la Révolution jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, toujours dirigés vers la justice, tant qu'un obstacle révolutionnaire n'a pas arrêté leur marche.

Ses caractères, en somme, se résument dans les suivants : 1° exemption, autant que possible, des produits du travail ; 2° surcharge des revenus du capital, ou du capital lui-même, dans la limite des chiffres indiqués plus haut.

Il fallait bien, en effet, que certains avantages théoriques justifiassent la magnifique productivité du système français. Car comment, de la part d'un système imparfait et condamnable, comme le prétendent ses adversaires, attendre les succès effectifs proclamés périodiquement par les statistiques? Sans contredit, le succès n'est pas tout, en finance ni ailleurs ; la justice le prime. Mais, à la longue, l'absence de justice ne manquerait pas de détruire le succès lui-même. Pour les impôts notamment, elle aurait vite fait de tarir leur source. Or, l'histoire financière de la France prouve, au contraire, que, depuis un siècle, la matière imposable n'a pas cessé de se développer. Un volume officiel publié en

(1) Le minimum du revenu imposable en Italie est de 400 lires. Mais pour la cédule C, spécialement consacrée aux revenus du travail, la déduction légale étant des 18 quarantièmes, le minimum effectif se trouve porté à 700 lires environ.

1869 (1) exposait que, de 1851 à 1866, les plus-values provenant de l'augmentation seule de la richesse publique s'étaient élevées à 745 millions. Le publiciste gouvernemental n'hésitait pas à attribuer l'honneur de ces plus-values au régime impérial. Mais si la troisième république dressait un relevé analogue, elle aurait davantage encore à s'enorgueillir de ses révélations. Car, à la suite de la guerre et de la commune, — comme, d'ailleurs, en 1814-1815, en 1830 et 1831, en 1848, après toutes nos crises enfin — le système fiscal existant, respecté et renforcé, a sauvé le pays. Grâce à lui, des emprunts colossaux ont été gagés, le territoire a été libéré, la prospérité rétablie, en dépit des malheurs passés. Et même, les huit cent millions de taxes supplémentaires imposées à partir de 1871 et 1872 n'empêchèrent pas les plus-values de renaître avec une intensité croissante, au point que leur emploi devint une source d'embarras et de discussions dès 1879. Enfin aujourd'hui, le système existant, malgré l'ingratitude des attaques dirigées contre lui, ne continue-t-il pas à pourvoir avec une aisance étonnante aux charges exorbitantes et sans cesse accrues de nos budgets ?

Ces beaux états de service montrent encore une fois que, si le système français comporte des défauts, des lacunes, des imperfections, dont la liste a été dressée aussi impartiale que possible, ses mérites le rendent pour le moins défendable.

(1) *Progrès de la France sous le gouvernement impérial d'après les documents officiels.* Imprimerie Impériale, in-4°, 1869.

CHAPITRE XVII

LA QUESTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU N'EST PAS UNE QUESTION DOCTRINALE

La question de l'impôt sur le revenu, étudiée en France et à l'étranger, comporte-t-elle maintenant une solution doctrinale? Allons-nous déduire de l'ensemble des précédents chapitres une conclusion générale? Nullement. Les solutions et les conclusions apparaissent ici, au contraire, exclusivement locales.

Le point saillant, en effet, des divers impôts sur le revenu passés précédemment en revue c'est, non pas leur analogie, mais leur extrême diversité. Les monographies des systèmes prussien, allemand, suisse, italien, anglais, français, l'ont bien prouvé. L'*income-tax*, avec ses cinq cédules ou plutôt ses cinq sortes d'impôts particuliers reliés par des tarifs uniformes, se trouve évidemment construit sur un autre plan que l'*Einkommensteuer* prussien, avec son incidence globale sur la masse des fortunes, et que l'impôt sur la richesse mobilière italien, avec ses tarifs variables cherchant à handicaper, suivant leur origine, les revenus mobiliers. Puis, voici les impôts des cantons suisses où prédomine la taxation du capital. Chacun de ces cantons, d'ailleurs, n'imite même pas son voisin. La France enfin et la Belgique, vouées exclusivement à la recherche des signes extérieurs, font bande à part. Un tableau à colonnes disposant parallèlement les clauses des multiples législations en vigueur mettrait en évidence leurs continuelles dissemblances (1).

(1) Léon Say avait déjà fait cette même remarque : « Vous savez, dit-il, qu'il « y a autant de formes d'impôts sur le revenu que de pays où cet impôt est « appliqué. L'impôt anglais sur le revenu est différent de l'impôt italien ; l'impôt « italien est différent de l'impôt allemand; l'impôt allemand est différent de

Aussi déjà, lorsque, chemin faisant, le chapitre XV a voulu résumer les qualités et les défauts des taxes assises directement sur le revenu, a-t-il fallu éliminer nombre de caractères qui ne constituaient, à la réflexion, que des cas locaux, la plupart des généralisations risquant de devenir abusives (1).

Or, de l'impossibilité de représenter sous un aspect unique ce qu'on nomme l'impôt sur le revenu, découle l'impossibilité corrélative de prononcer à son sujet une sentence générale. Comment juger un type qui n'existe pas? C'est là qu'aboutit fatalement toute enquête sur ces sortes d'impôts. Leur constante variété localise leur description, et, par voie de conséquence, localise également l'appréciation de leur mérite.

Pour déterminer la valeur d'un impôt sur le revenu, il faut donc, en résumé, étudier d'abord le caractère, le tempérament, le passé des habitants et la situation financière et politique du pays où il doit fonctionner. Tout dépend du milieu.

Supposez une nation, dont l'esprit public, façonné depuis plusieurs siècles à la responsabilité et à la liberté, accepte les dures épreuves inséparables de la poursuite directe des revenus individuels consciencieusement et patriotiquement, l'*income-tax* y prospérera. D'autant plus qu'alors ce même esprit public aura su, de lui-même, adoucir les angles de l'assiette et de la perception, en prévenant les excès de pouvoir souvent intolérables des répartiteurs, en abaissant les tarifs aussitôt les mauvais jours passés, etc. Supposez une autre nation, chez laquelle l'adminis-

« l'impôt suisse. En outre, en Suisse, l'impôt sur le revenu varie de canton à « canton; il en est de même dans les divers Etats de l'Allemagne. En France, « enfin, nous avons un autre système d'impôt sur le revenu. » (Discours sur l'impôt sur le revenu. Sénat, 22 février 1887). Et M. Paul Leroy-Beaulieu a très justement écrit : « Il faut avoir l'esprit singulièrement léger pour ne pas « comprendre que le système fiscal d'un peuple doit avoir quelque rapport avec « son système social, que certains impôts sont plus périlleux dans certains états « de la société que dans d'autres, que l'esprit des contribuables est diversement « impressionné par des taxes portant la même dénomination, suivant la con- « ception que l'on peut se faire de la sécurité ou de l'instabilité de l'avenir. » (*Economiste français*, 27 octobre 1888)

(1) Le chapitre XV, on l'a vu, n'a pu, en effet, recueillir qu'un nombre restreint de caractères véritablement communs aux divers impôts directs sur le revenu.

tration jouissant d'une autorité exceptionnelle prend en main, avec compétence et impartialité, la direction des opérations fiscales et, tout en restant ferme, devient dans une certaine mesure paternelle, faisant docilement accepter sa suprématie, etc., l'*Einkommensteuer*, sous sa forme globale, s'y impatronisera. Supposez, dans des circonscriptions plus étroites, des populations cantonales habituées à régler elle-mêmes leurs intérêts collectifs, l'impôt sur le capital réussira à s'y implanter.

Supposez enfin un pays tel que le décrit l'auteur des *Origines de la France contemporaine*, longtemps opprimé par la taille personnelle, conservant le souvenir odieux des excès de la collecte, ayant accumulé dans les siècles passés de profonds sentiments de rancune contre l'arbitraire, une passion exaspérée pour l'égalité, sauvegarde de ses droits nouveaux, reconstituant, au cours d'une terrible révolution, le système fiscal dans le sens de ses aspirations, comment ne demeurerait-il pas attaché à l'impôt réel qui l'a définitivement libéré des entreprises des agents du fisc, qui protège désormais le for intérieur de chacun et ne permet plus à personne, surtout à l'administration que dirigent les partis, de pénétrer dans le secret des affaires des citoyens et de les estimer à sa guise ?

A l'heure actuelle, en effet, il faut le reconnaître, les partis en France ne paraissent pas avoir désarmé. Sans aborder le domaine de la politique, il suffit de rappeler ce qu'en disent les auteurs et orateurs particulièrement aptes à considérer d'un œil impartial la situation (1). Un impôt direct sur le revenu remis à l'estimation

(1) « Prenez garde! disait M. Thiers, si nos mœurs sont améliorées, les partis « ne le sont pas. Comment ! dans un pays profondément divisé comme le nôtre, « vous investiriez quelqu'un d'un pouvoir arbitraire dans l'impôt! Quoi ! vous per- « mettriez à un gouvernement, quel qu'il fût, de dire aux contribuables : vous « avez 10.000, 20.000, 50.000 fr. de rentes ! vous le permettriez à quelqu'un? « Non, non ! c'est impossible.

« Nous avons tous passé depuis quarante ans sous les gouvernements les plus « divers; nous avons vu trois fois tomber la monarchie, une fois la république; « nous avons vu ce mouvement torrentiel des révolutions passer d'un gouverne- « ment à un autre. Vous figurez-vous la société française taxée par celui qui « quelquefois s'est emparé du pouvoir par hasard? Quoi ! vous allez remettre « à ces taxateurs improvisés le soin de décider de votre fortune?

« Quoi ! à toutes les causes qui nous divisent, comprenez-vous qu'on ajoute

d'assesseurs administratifs ou municipaux, amis ou ennemis du contribuable, ne risquerait-il pas de faire revivre, autant et plus que jamais, la tyrannie et l'arbitraire d'autrefois ? Si ce ne sont pas là de vaines alarmes, le seul impôt sur le revenu opportun chez nous jusqu'à nouvel ordre demeurerait celui que nous possédons, l'impôt réel opérant sur les signes extérieurs, reposant sur des valeurs ostensibles.

En résumé, l'impôt sur le revenu semble un instrument trop puissant, trop incisif, trop pénétrant, pour être mis impunément dans toutes les mains. Chaque peuple, après avoir consulté, historiquement ou instinctivement, ses propres traditions, ses mœurs et son tempérament, doit rechercher si les tendances présentes ou éventuelles de ses gouvernements rendent cette arme fiscale suffisamment inoffensive. Il y a donc là, nous le répétons, une appréciation locale, et non doctrinale. Une fois le système préféré ins-

« une nouvelle cause aussi puissante de perturbation, et que, dans les élections, « on se dispute la faculté de reporter l'impôt à droite ou à gauche! Non! vous « ne commettrez pas une telle faute ! » (Discours précité du 26 décembre 1871.)

Plus récemment, M. Léon Say, dans son ouvrage *Solutions démocratiques de la question des Impôts*, après avoir montré, « en feuilletant l'histoire de Flo- « rence, comment les factions se servaient des rôles pour exercer une tyrannie « abominable », déclare que, « dans un pays comme la France, alors que les « idées sont aussi profondément troublées qu'elles le sont en ce moment, on ne « peut envisager sans crainte l'établissement de ce que les Florentins et les « Suisses ont appelé le cadastre de la fortune.

« Mettre la liste de ceux qui possèdent entre les mains des hommes qui passe- « ront successivement au pouvoir pendant les années qui vont suivre, serait « une imprudence politique que les esprits sensés se refuseront toujours à « commettre. »

M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances*, redoute, de même, de voir l'impôt sur le revenu dégénérer en instrument d'oppression là où les partis politiques sont violents, où l'administration n'a pas suffisamment de stabilité et d'impartialité. Il met en scène, dans *l'Economiste français*, tel villageois obligé de déclarer son revenu devant le maire, souvent son ennemi, devant le sous-préfet qui s'informe d'abord s'il *vote bien* ou s'il *vote mal*. « Le « bourgeois et le villageois, ajoute-t-il, qui connaissent l'histoire de leur pays, « songeront qu'ici, en France, nous pouvons encore avoir une Commune comme « en février 1871, ou un gouvernement dictatorial, comme d'octobre 1870 à « février 1871, qu'ils n'ont pas seulement à compter avec le gouvernement régu- « lier du pays, mais aussi avec les gouvernements d'occasion. Les contribua- « bles anglais ou allemands n'ont pas à appréhender, — du moins les antécé- « dents historiques ne l'indiquent pas, — de telles périodes troublées. » (*Les Charges des capitaux et des revenus en France et en Europe*, n° du 27 octobre 1888.)

tallé, accepté, fonctionnant sans abus, devenu largement productif, à condition qu'il respecte les lois de justice énoncées dans la première partie de ce volume, aucune raison déduite de la science ne permet plus de le condamner.

CHAPITRE XVIII

IMPÔTS SUR LES SUCCESSIONS

L'impôt sur les successions peut être défini : « un prélèvement « fiscal opéré sur les capitaux au moment du décès de leurs déten- « teurs. »

L'impôt sur les successions rentre ainsi dans la catégorie des impôts sur le capital (1), mais il y forme un groupe *sui generis* en raison de la nature de son assiette. Tandis, en effet, qu'en général les impôts sur le capital ont grand'peine, dans les pays où ils fonctionnent, à saisir leur matière imposable, les biens dévolus par succession s'offrent, pour ainsi dire, d'eux-mêmes à la taxation. Tandis encore que la capitalisation des valeurs courantes que chacun possède de son vivant est des plus délicates, comme il a été dit (2), l'opération se trouve toute faite par les héritiers du *de cujus*, obligés de dresser l'inventaire de ses biens en capital pour leur propre licitation. Dès lors, grâce à l'opportunité de son

(1) Les droits sur les successions et les donations ne constituent pas la seule forme actuelle de l'impôt sur le capital en France. Il faut y joindre les droits sur les mutations à titre onéreux, droits sur les ventes de meubles et d'immeubles, de sorte que notre budget des recettes comprend, dans son ensemble, les taxes suivantes sur le capital :

	Produits annuels des droits constatés
	fr.
Transmissions à titre onéreux :	
Ventes de meubles et d'immeubles	214.400.000
Transmissions à titre gratuit :	
Successions et donations	255.900.000
Total	470.300.000

Ainsi, dès aujourd'hui, en France, l'imposition du capital produit plus de 470 millions, chiffre plus considérable certainement qu'on ne l'eût supposé d'abord.

(2) Voir pages 183 et 184.

époque, la perception de l'impôt sur les successions s'effectue dans des conditions exceptionnellement favorables. La fortune, à ce moment, change de main sous les yeux du fisc, passant de l'un à l'autre à travers les études des officiers publics, étalée en détail dans des actes authentiques, inventoriée, partagée, avec peu de chances d'éviter le grand jour, c'est-à-dire l'imposition.

Aussi le rendement de l'impôt sur les successions, dont la base est plus étroite cependant que celle des impôts généraux sur le capital, dépasse-t-il le rendement probable de ces derniers en étendue et en solidité. C'est à 200 milliards, sans doute, que les réformateurs évaluent le capital national auquel s'appliquerait leur futur impôt général (1); mais ces 200 milliards subiraient, au contact du fisc, d'étranges déchets, sans parler des tarifs réduits que rendrait nécessaires la crainte même de ces déchets. L'impôt sur les successions, au contraire, avec sa masse compacte et saisissable de 5 à 6 milliards, ouvre la carrière aux gros tarifs et aux gros produits, au point que précisément son danger réside dans les abus de la taxation, comme on va le voir.

Ce n'est pas impunément, en effet, que chaque année passent devant les yeux des agents du Trésor les cinq ou six milliards précités de valeurs successorales en France (2), davantage en Angleterre (3), valeurs liquides ou plutôt liquidées, apparaissant dans des conditions de transmission du mort au vif toujours précaires quelles que soient les théories juridiques, toujours tentantes, dès lors, pour le fisc, auquel elles ne savent pas résister. Les anciens propriétaires viennent de disparaître, les nouveaux attendent leur entrée en possession; provisoirement la fortune semble rester

(1) Ce n'est pas pour exagérer que nous citons ce chiffre de 200 milliards que le projet législatif du 13 mai 1891, pages 86 et 87, ne craint pas, en effet, de prendre pour base de ses calculs.

(2) Les valeurs successorales taxées en France s'élèvent à 5 milliards environ. En y ajoutant les transmissions entre vifs à titre gratuit, c'est sur 6 milliards passés de donations et de successions que le fisc peut compter.

(3) En Angleterre, les valeurs successorales brutes recensées par les Commissaires du revenu intérieur s'élèvent à 7 milliards 440 millions fr. en 1903-1904, ce qui ferait deux milliards et demi seulement de plus qu'en France. Mais les petites successions en Angleterre sont, comme on le verra, ou exemptées, ou négligées par le fisc. D'un autre côté, en France, les multiplicateurs adoptés pour déterminer le capital des immeubles en exagèrent presque toujours la valeur.

en l'air à la merci des convoitises budgétaires. La sagesse évidemment conseille de ne pas tuer la poule aux œufs d'or, car les capitaux ne renaissent pas comme les revenus. Mais la France n'en recueille pas moins 230 millions environ du fait des droits à cause de mort et l'Angleterre 450 millions en moyenne.

Cependant ces résultats lucratifs ne satisfont pas encore certains théoriciens qui, soit par intérêt budgétaire, soit sous l'inspiration d'idées sociales, les deux se combinant, entrevoient pour la matière successorale de plus hautes destinées. La société, d'après eux, n'ayant pas su, n'ayant pas voulu, plutôt, jusqu'ici, exploiter cette mine féconde, ils proposent de la soumettre à un nouveau plan d'extraction, ou d'épuisement.

§ 1. — *A qui appartiennent les successions.*

Les réformateurs radicaux commencent par se demander si l'homme qui vient de mourir possédait réellement le droit de disposer de sa fortune, et, corrélativement, si son successeur peut juridiquement s'en attribuer la nouvelle propriété. N'appartient-il pas à l'Etat d'en opérer ou d'en sanctionner la transmission? Or, du moment que l'Etat deviendrait le dispensateur des biens successoraux, l'investiture émanant de lui pourrait être plus ou moins restrictive. L'Etat serait le maître non seulement d'y mettre des conditions, mais même de retenir le prix de sa délégation, en n'abandonnant que le surplus.

Cette théorie, d'après laquelle le pouvoir social intervient vis-à-vis des successions à titre de demi-propriétaire, de copartageant, de *portionnaire* (1), est d'autant plus dangereuse que, malgré ses résultats pécuniaires éventuels, elle n'a pas été échafaudée pour les besoins des budgets. C'est, au nom de la science pure, en dehors de toute combinaison intéressée, que les livres de divers économistes l'ont proclamée.

Ainsi, sans remonter bien loin, le dernier ouvrage de Courcelle-Seneuil contient l'aphorisme suivant :

(1) Cette expression de portionnaire est empruntée à une circulaire du ministre de la justice du 23 nivôse an XII.

« La mort atteint l'homme tôt ou tard, et, en perdant la vie, il « perd tous ses droits. Ses biens deviendraient vacants si la cou- « tume à l'origine et ensuite le législateur n'y avaient pourvu.

« Les droits du propriétaire étant tous éteints par sa mort, le « droit de propriété sur les biens qu'il laisse ne peut être conféré « à d'autres personnes que par la loi ou un acte auquel le légis- « lateur donne force de loi.

« C'est la loi qui établit l'ordre des successions. Car le droit de « tester est fondé sur une délégation du pouvoir souverain, en « dehors de tout droit naturel imaginable (1). »

Ces idées de rançon pécuniaire ont été, d'ailleurs, développées bien avant Courcelle-Seneuil. John Stuart Mill avait écrit déjà que le bénéficiaire d'un héritage ne saurait invoquer aucun *droit*, puisque les biens dont il hérite ont été acquis par le travail ou la bonne fortune d'un autre, lequel, depuis sa mort, a perdu tout droit parmi les vivants; dès lors, les biens en question juridiquement délaissés appartiennent à l'État. Et quand celui-ci, par une tolérance peut-être coupable, autorise l'entrée en possession des héritiers, il est fondé à se faire largement payer sa tolérance (2).

Les préparateurs du Code civil émirent eux-mêmes, dans leurs exposés des motifs, au sujet de la propriété des héritages, des idées équivoques. Ainsi, Bigot-Préameneu, en parlant des testaments, se borne à analyser les deux systèmes en présence : « Quel- « ques jurisconsultes, dit-il, objectent que celui qui dispose pour « le temps où il n'existera plus n'exerce pas un droit naturel, qu'il « n'y a de propriété que dans la possession, laquelle finit avec la « vie; que la transmission des biens après la mort appartient à la « loi civile... Ce système est combattu par d'autres publicistes « qui le regardent comme pouvant ébranler les fondements de « l'ordre social, en ébranlant les principes de la propriété. » La seule conclusion du rapport consiste dans une invocation à la *voix*

(1) *La Société moderne*, par Courcelle-Seneuil, in-12, Guillaumin, 1892.

(2) M. Thorold Rogers, dans son *Interprétation économique de l'histoire*, s'attache à réfuter cette partie des opinions sur l'hérédité de son ancien ami John Stuart Mill.

de la nature, dont tous les législateurs et toutes les nations ont reconnu l'empire (1).

Treilhard admet seulement « qu'il eût été dur et injuste d'inter-« dire des actes de confiance, de bienfaisance, j'aurais pu dire de « justice, envers ceux dont nous aurions reçu des témoignages « constants d'affection pendant tout le cours de notre vie (2) ».

Quant à Siméon, il va jusqu'à contester explicitement à l'héritier tout droit naturel : « Aussitôt que nous mourons, tous les « liens qui tenaient nos propriétés dans notre dépendance se rom-« pent : la loi seule peut les renouer : sans elle les biens destitués « de leur maître seraient au premier occupant. La succession est « donc une institution civile par laquelle la loi transmet à un « propriétaire nouveau la chose que vient de perdre son propri-« taire précédent (3). »

C'est toujours la pensée de Mirabeau, qui domine le débat : « La mort, cet abîme ouvert par la nature sous les pas de « l'homme, engloutit également ses droits avec lui, de manière « qu'à cet égard être mort ou n'avoir jamais vécu, c'est la même « chose. » (Discours de Mirabeau lu par Talleyrand, séance du 2 avril 1791.) (4).

En Angleterre, cette pensée survit au point que sir William Harcourt, Chancelier de l'Echiquier, n'a pas hésité à la rééditer, lors de la présentation du projet d'augmentation des tarifs sur les successions, en 1894, dans les termes suivants : « Le droit de « l'Etat à une quote-part du patrimoine héréditaire est antérieur

(1) Exposé des motifs de la loi relative aux donations entre vifs et aux testaments, par le conseiller d'Etat Bigot-Préameneu, 2 floréal an XI.

(2) Exposé des motifs de la loi relative aux successions, par le conseiller d'Etat Treilhard, 19 germinal an XI.

(3) Discours prononcé par le tribun Siméon sur la loi relative aux successions, 29 germinal an XI.

(4) C'est, sans doute, inspiré par ces précédents qu'en 1855 le ministère public près la Cour de Paris énonçait, dans ses conclusions, que « le droit de mutation « est le prélèvement d'une fraction de capital au profit de l'Etat, qui assure à « chacun le droit de disposer des biens dont l'Etat a été le propriétaire exclu-« sif ». Le procureur général parlait ensuite du droit qu'aurait l'Etat d'effectuer la reprise de l'héritage lui-même, droit dont il préfère ne pas faire usage intégralement, dans l'intérêt de la libre transmission et de la stabilité de la propriété, etc. Des arrêts conformes à ces conclusions ont été rendus le 13 mars 1855.

« à celui des autres intéressés. La nature ne donne à l'homme sur « ses biens terrestres aucune autorité au delà du terme de son « existence. Si l'homme a le pouvoir de prolonger sa volonté plus « loin que sa vie, ce pouvoir est une pure création de la loi, et « l'Etat peut en fixer les conditions et la limite. Le droit de tester, « de succéder, est l'œuvre de la loi positive..... Dans une succes- « sion l'Etat déduit simplement sa part, les héritiers ont le reste. » (Discours à la Chambre des Communes du 16 avril 1894.) (1).

Les réformateurs radicaux n'ont donc eu qu'à puiser dans les recueils d'économie politique et dans les exposés officiels pour y trouver la formule théorique de leurs conceptions fiscales.

Reste à savoir si cette formule théorique est exacte. Des arguments victorieux, à notre avis, l'ont bien souvent réfutée.

Sans doute, a-t-on dit, il peut sembler absurde, à première vue, qu'un mort reste maître de disposer de quoi que ce soit. Mais ce n'est jamais la volonté d'un mort qui s'exécute. C'est la volonté d'un vivant, incontestablement maître pendant sa vie de donner ce qu'il a légué. Il pouvait le donner purement et simplement, il pouvait le donner avec réserve d'usufruit sa vie durant. Le legs n'est qu'une donation semblable, avec cette seule différence que l'acceptation du donataire est retardée jusqu'au moment de l'entrée en jouissance. Le legs représente donc une donation différée. De même pour l'héritage non testamentaire, où les intentions du *de cujus* sont présumées, sans qu'il ait eu besoin de les exprimer. La propriété des biens délaissés à cause de mort se trouve, en conséquence, transférée à leurs nouveaux détenteurs aussi légitimement qu'eût pu le faire une donation entre vifs.

Le législateur qui supprimerait l'institution testamentaire et

(1) Le *Traité des droits d'enregistrement* de Championnière et Rigaud, dans le passage suivant, paraît tenir la balance exacte entre les théories exposées ci-dessus et le respect dû aux droits de propriété : « Les mutations sont un « juste sujet d'impôt. L'acquéreur, pour devenir propriétaire, a besoin de « toute la protection de la loi civile. Il semble, en effet, que la translation de la « propriété soit plus exorbitante du droit naturel que sa conservation. La civi- « lisation, après avoir sanctionné le droit de jouir, a dû faire un effort de plus « pour constituer celui de disposer. » Exprimée dans ces termes modérés, l'idée de l'intervention de l'Etat à titre de consécrateur du droit préexistant de propriété individuelle n'a plus rien de répréhensible.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

la dévolution naturelle des biens après décès se verrait contraint, du même coup, d'interdire les donations entre vifs. Il anéantirait alors la propriété des vivants pour s'assurer la dépouille des morts (1).

En résumé, celui qui possède a le droit de donner, soit immédiatement, soit à échéance différée. Dans l'un et l'autre cas, le pouvoir légitime de l'État consiste exclusivement à taxer proportionnellement, s'il le juge convenable, les richesses transmises, mais jamais à se les approprier, en totalité ou en partie, sous prétexte de copropriété ou de partage.

§ 2. — *Convient-il, d'ailleurs, d'encourager l'hérédité ?*

Les adversaires de l'hérédité ne s'en tiennent pas, d'ailleurs, à la question de droit, ils invoquent encore l'argument de l'utilité sociale. Non seulement, disent-ils, l'héritage est une propriété contestable, mais encore c'est une propriété nuisible à la société, aussi bien qu'aux bénéficiaires de successions. Tout le mal de l'organisation actuelle découle du principe d'hérédité.

« Je ne reconnais, dit Stuart Mill, ni comme juste, ni comme « bon, un état de société dans lequel il existe une classe qui ne « travaille pas, où il existe des êtres humains qui, sans avoir « acheté le repos au prix d'un travail antérieur, sont exempts de « participer aux travaux qui incombent à l'espèce humaine. » (*Principes d'économie politique.*) (2).

(1) Cette phrase est empruntée à l'ouvrage de M. Charles Secrétan, *les Droits de l'humanité*. Nous avons vu, du reste, en parlant des impôts socialistes, que l'école socialiste ne recule pas devant l'anéantissement de la propriété chez les vivants.

(2) John Stuart Mill, en combattant l'abus des successions, combattait l'abus de l'argent d'une manière générale. Il avait cette insigne singularité de ne pas considérer la richesse comme le bien suprême, au contraire. Sans répudier complètement ses bienfaits, il ne cessait, d'après l'exemple pratique que le comte Tolstoï a donné depuis, de dénoncer ses dangers : « On peut supposer que, dans « presque toutes les circonstances, on consulterait mieux, non seulement les in- « térêts de la société, mais ceux des individus eux-mêmes, en leur léguant une « fortune médiocre qu'en leur léguant une fortune considérable. Cette vérité est « reconnue comme telle par un grand nombre de pères intelligents et serait mise « en pratique par eux bien plus souvent, s'ils ne se laissaient aller à considérer « moins ce qui est réellement avantageux à leurs enfants que ce qu'en pense- « rait le monde. » (*Principes d'économie politique.*)

Les Saint-Simoniens, vers le milieu du siècle passé, sont devenus les apôtres de cette doctrine anti-héréditaire, qui découlait directement de la distinction fondamentale préconisée par eux entre les *oisifs* et les *travailleurs*.

« Rien ne saurait démontrer, affirment-ils, qu'il soit avantageux « de voir des jeunes gens forts et bien portants posséder sans « travail des fortunes colossales qui leur donnent les moyens de « répandre la démoralisation, le désordre, la dissipation et la « débauche partout où leurs caprices les attirent... S'il fallait « réduire quelques jeunes oisifs au malheur de n'hériter que de « 10 à 12.000 fr. de rente, le nombre d'hommes qui profiterait de « cette réduction serait tellement considérable que, pour tout indi- « vidu de cœur, la mesure serait loin d'être douloureuse (1). »

Les projets modernes, à l'imitation de leurs devanciers, s'expriment ainsi : « L'individu né de parents riches n'est-il pas, « par rapport aux autres citoyens, dans une situation tout à fait « privilégiée dont il serait juste d'amoindrir les avantages, au « lieu de les exagérer encore par l'octroi de biens à la formation « desquels il n'a pas directement concouru !... Certes ! on est en « droit de contester la valeur sociale de l'héritage direct !... » (Projet du 26 juin 1884.)

Pour réfuter ces raisons de sentiment, il suffirait, à la rigueur, d'invoquer les arguments juridiques développés précédemment, devant lesquels chacun doit s'incliner, même à contre-cœur. Du moment que la propriété se trouve consolidée entre les mains de l'héritier, celui-ci a le droit d'user et d'abuser de son bien. Le moraliste déplore l'abus quand il se produit, mais il ne peut, cela va sans dire, employer la violence et la spoliation pour le faire cesser.

L'hérédité, d'ailleurs, se défend sur le terrain même de l'utilité et des convenances sociales. Car que veut la société, quel est son intérêt ? C'est que l'homme travaille et qu'il épargne. Or, pour que l'homme travaille et épargne, il faut lui assurer la pleine possession des produits de son activité. « Ce serait une fâcheuse

(1) Religion saint-simonienne. *Economie politique*, mars 1832.

« manière de s'y prendre, dit M. Thiers, pour n'avoir pas d'oisifs « en ce monde que d'ôter aux pères de famille la principale raison « qui les porte à travailler. » Si certains oncles d'Amérique amassent des fortunes considérables qu'aucun enfant ne doit recueillir, c'est que ces fameux oncles ont pris l'habitude de l'épargne au sein d'une société où le principe du droit de propriété, reconnu à tous les degrés, excite l'ardeur de tout le monde; « comme un « cheval faisant partie d'un attelage au galop s'emporte avec les « autres, ils courent parce que, à côté d'eux, tout le monde court. » Une telle émulation ne se produirait pas dans une société refroidie, glacée par l'interdiction barbare de l'héritage. L'homme a besoin d'un stimulant et la faculté de transmettre ses biens semble seule capable de lui procurer ce stimulant nécessaire.

§ 3. — *Projets radicaux de taxes sur les successions.*

Ces vérités possèdent aujourd'hui un si grand empire sur l'opinion publique que les faiseurs de projets contemporains évitent de s'y heurter de front.

Ainsi l'auteur d'un des projets précités (1) commence-t-il par reconnaître que « longtemps encore notre étroit sentiment fami- « lial aura une importance trop grande pour qu'on puisse espérer « le remplacer par l'idée plus noble de léguer à l'humanité le fruit « de ses travaux ». Il faut se borner, conclut-il, à demander d'étendre le droit de l'Etat sur les successions *ab intestat* du 12e au 4e degré de parenté, en frappant les autres successions d'un impôt progressif. Seulement, le taux de cet impôt progressif, après

(1) Proposition de loi présentée par MM. Giard, Henry Maret, etc. Chambre des députés, 26 juin 1884.

En 1848, M. Goudchaux, ministre des finances, déposa un projet de loi relatif à la création d'un impôt progressif sur les successions et donations. L'exposé des motifs s'exprimait ainsi : « L'impôt progressif semble s'adapter natu- « rellement à la matière des successions : les biens acquis par cette voie ne sont « pas le fruit du travail et de l'intelligence de celui qui les recueille ; il les doit « au hasard de sa naissance, au bonheur, parfois même au caprice, des affec- « tions privées. Il est juste que l'héritier ou le légataire, à qui la société garan- « tit la jouissance de ces bienfaits du sort, paye à l'Etat une taxe d'autant plus « élevée que la succession ou la libéralité est plus importante. » (Projet du 3 juillet 1848.)

avoir débuté à 1 p. 100, s'élèverait de degré en degré à 20 p. 100 (1/5e), à 40 p. 100 (2/5es), jusqu'à 50 p. 100 (la moitié) pour les héritages de cinq millions et au-dessus. Ainsi, à partir d'un certain niveau de fortune, l'État partagerait le montant des successions en deux lots égaux, un pour lui, un pour les héritiers. En plus, la phrase suivante, habilement incluse au cours d'une citation, fait pressentir qu'il ne s'agit que d'un premier pas: « Sagement échelonnée sur une longue série d'années, cette pro- « gression permettrait d'arriver sans secousse à l'abolition totale, « ou presque totale, de l'héritage. » Arriver sans secousse à l'abolition totale, ou presque totale de l'héritage, tel est donc l'objectif final. C'est provisoirement seulement qu'on propose de prélever sur les plus grosses fortunes la moitié de leur montant, en attendant mieux.

Un autre projet (1) supprime, comme le précédent, l'hérédité en ligne collatérale, attribue à l'État toutes les successions *ab intestat* en dehors de la ligne directe et, — curieuse innovation ! — subordonne la validité des successions testamentaires dévolues aux collatéraux ou personnes non parentes à l'accomplissement de certaines conditions d'occupation personnelle des domaines transmis. Le légataire doit habiter et exploiter lui-même l'immeuble qu'il reçoit, pour être investi par l'État du droit de le posséder. L'Etat se considère tellement, dans cette hypothèse, comme le véritable propriétaire des successions qu'il en détermine les servitudes à son gré. Lui, qui n'oblige même pas ses débitants de tabac à gérer personnellement leurs bureaux, voudrait ici contraindre tout héritier, enfant, vieillard, femme, savant, invalide, à travailler de ses mains, à labourer, à cultiver ses champs, avec défense expresse de jamais les affermer. Faute de quoi, l'investiture lui sera refusée.

Enfin, le projet du 13 mai 1891 (2) supprime, comme ses devan-

(1) Proposition de loi présentée par MM. Barodet, Clémenceau, Laguerre, etc. (50 noms). Chambre des députés, 4 juillet 1887.

(2) Le projet général de réforme fiscale du 13 mai 1891, signé par 142 députés, a fait l'objet, en ce qui concerne la partie consacrée aux successions, d'un rapport de la commission législative déposé le 9 juillet 1892. Ce sont les dispositions de ce dernier document que nous analysons ci-dessus.

Le premier projet du 13 mai 1891 formulait la déclaration ci-dessous

ciers, l'hérédité légale à partir du quatrième degré, et prélève sur les successions une part progressive, atteignant, de proche en proche, dans ses combinaisons maxima, 17.10 p. 100 pour un million de francs, 35 p. 100 pour dix millions, 55 p. 100 pour vingt millions, et ainsi de suite. Ce projet, qui, dans ses préambules, prétend, avec beaucoup de modération, vouloir « respecter « la liberté entière des dispositions soit entre vifs soit par décès », n'aboutit pas moins, on le voit, à prélever au profit de l'État, lorsque les valeurs s'élèvent et que la parenté s'éloigne, la moitié et au delà des fortunes transmises.

§ 4. — *Conséquences financières des projets spoliateurs.*

Ces divers projets marchent tous, consciemment ou non, vers le même but, la spoliation des héritages. Tous, par conséquent, tombent sous le coup de l'argument décisif qu'il a suffi d'invoquer préalablement, à savoir que les milliards successoraux constituent le bien d'autrui. La probité la plus élémentaire se dresse donc à l'encontre des convoitises de l'Etat. Celui-ci n'a d'autre droit que de considérer les successions comme une excellente matière imposable, à condition encore de modérer ses tarifs. Telle est la doctrine de presque tous les économistes (1).

Mais, après cet argument primordial, un argument exclusivement financier et déjà pressenti condamne à son tour l'accapare-

que le suivant, du 9 juillet 1892, n'a pas cru devoir reproduire : « Nous avons « maintenu, dans son intégralité, le droit de tester comme une liberté consécu- « tive du régime de la propriété individuelle, contre lequel certaines théories col- « lectivistes veulent entreprendre, au risque de compromettre le rang de notre « patrie dans le monde, son admirable vitalité et bientôt son existence mê- « me. » Malheureusement le tarif progressif proposé quelques lignes plus bas tendait précisément à préparer le triomphe des théories collectivistes si justement condamnées.

(1) Adam Smith critique, sans doute, l'impôt sur les mutations par décès, qu'il accuse : 1° de tendre à diminuer le fonds destiné à l'entretien du travail productif ; 2° d'être toujours inégal, en raison même de l'inégalité de la fréquence des mutations. Ce sont les deux objections habituelles et méritées, d'ailleurs, contre cette sorte d'impôt. Mais, en dehors de là, tous les économistes approuvent son principe, y compris Adam Smith lui-même dans ses conclusions, Ricardo et Mac-Culloch, malgré certaines réserves. De Parieu, dans son *Traité des impôts*, déclare que l'impôt sur les successions « n'a rien d'aussi fâcheux que cer- « tains économistes l'ont prétendu... qu'il ne paraîtrait injuste et préjudiciable « que par son excès... La presque unanimité des législateurs pour atteindre ce

ment des successions par l'Etat. En effet, mettre en coupe réglée le capital national aboutit à l'effritement, puis à la disparition de ce capital lui-même. Les opérations spoliatrices n'auront donc fatalement qu'une durée limitée. L'improductivité succédera à la récolte exceptionnelle des premières années. L'Etat qui a pour mission de protéger la richesse publique, d'aider à son développement, de favoriser son épargne et sa conservation, deviendra le destructeur de cette richesse, le contempteur de cette épargne. Les ennemis de l'ordre social peuvent seuls poursuivre un tel but.

Heureusement que les partisans de la mainmise sur les successions ne triomphent pas jusqu'ici. Le tableau qui vient d'être dressé ne constitue donc qu'un épouvantail, dira-t-on ? Evidemment le maximum des maux prévus ne se réaliserait que si le programme réalisait lui-même le maximum de ses revendications. Mais il y a des degrés. Déjà se manifestent des tendances inquiétantes capables de produire, dans la mesure même de leurs excès, les effets funestes dont le plein vient d'être entrevu. Examinons sous cet aspect les principaux systèmes existants d'impôts sur les successions.

§ 5. — *Impôts sur les successions dans les principaux pays.*

En Angleterre, depuis la loi d'avril 1894, les trois principaux droits suivants (1) ont été maintenus ou établis :

Legacy duty.....	74.175.000 fr.
Succession duty.....	17.450.000 —
Estate duty.....	338.285.000 —

« genre de mutation nous semble être une preuve convaincante de la justice « de cette taxe ». M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la Science des finances*, exprime, de même, que, « quoique l'Etat doive respecter l'héritage, il « peut le soumettre à des droits et à des impôts. C'est lui qui assure la trans- « mission des biens du défunt ; il n'est que juste de lui payer pour cet impor- « tant service une rémunération ». Seulement M. Paul Leroy-Beaulieu voudrait très sagement que l'impôt qui frappe les héritages fût fort léger, comme nous le dirons plus loin.

(1) Chiffres de l'année 1903-1904. Le total de ces trois droits forme déjà près de 430 millions. En y ajoutant quelques perceptions accessoires pour 3.240.000 francs, le total général des droits à cause de mort recouvrés en 1903-1904 par l'*Inland revenue* se trouve reconstitué pour 433.150.000 francs.

Dans cette liste, le premier rang, d'après l'importance du rendement, appartient, on le voit, à l'*Estate duty*, qui, à lui seul, fournit plus du triple des deux autres réunis. Cependant, créé en 1894 par la loi précitée (1), il n'arrive que le dernier en date, précédé depuis longtemps par le *Legacy*, puis par le *Succession duty*, auxquels la nouvelle organisation de 1894 n'a plus assigné qu'une place secondaire. Disons tout de suite que ces deux taxes anciennes, réunies aujourd'hui sous un même titre, celui de *Legacy and succession duty*, la branche *Legacy* continuant comme autrefois à frapper spécialement les meubles et la branche *Succession* les immeubles (2), ne concernent, sauf certaines exceptions (3), que les successions collatérales et entre étrangers. Une clause formelle de la loi de 1894, en effet, interdit tout cumul de leur part avec l'*Estate duty* sur la ligne directe. Les tarifs du *Legacy and succession duty*, réglés d'après le degré de parenté, débutent à 3 p. 100 entre frères et sœurs, s'élèvent à 5 p. 100 entre oncles et tantes, à 6 p. 100 entre grands-oncles et grand' tantes, pour se terminer à 10 p. 100 entre parents plus éloignés et étrangers. La *part* seule est ici sujette à l'impôt, et non pas la masse successorale (4). Si ces taxes de *Legacy and succession duty*, survivantes du régime antérieur à 1894, produisent relativement peu, cent millions environ, le fait de leur existence ne saurait cependant être négligé en raison du poids qu'elles ajoutent à l'*Estate duty* dans les cas de cumul avec lui.

(1) Avant lui, avait été inauguré en 1889 par M. Goschen le *Temporary estate duty*, voté pour sept ans, taxe uniforme de 1 p. 100 applicable seulement aux successions dont la masse imposable dépassait 250.000 fr. Le *New estate duty* de 1894 substitué à celui de 1889 fut conçu dans un ordre d'idées tout autre que son prédécesseur.

(2) La législation successorale antérieure à 1894 mériterait d'être rappelée, car son histoire montre par quelle série d'efforts l'Angleterre, sous l'inspiration de Gladstone principalement, réussit à ramener dans cette matière un peu de clarté et d'unité. Mais précisément le défaut de clarté et d'unité du régime passé exigerait un exposé dont l'étendue dépasserait les cadres de ce volume.

(3) Dans quelques rares cas où l'*Estate duty* n'est pas exigible sur les succsions en ligne directe, le *Legacy and succession duty* fonctionne au taux de 1 p. 100.

(4) Un droit supplémentaire a été établi sur le *Succession duty* au taux de 1.10 p. 100, il y a quelques années. Mais ce droit supplémentaire ne se cumule pas avec l'*Estate duty*. Il ne fonctionne donc que rarement, dans un cinquième des cas tout au plus.

L'*Estate duty*, appelé par quelques traducteurs *taxe sur les hoiries* (1), établit ses droits sur la valeur en capital de toute propriété personnelle ou réelle dont le défunt pouvait disposer, sans tenir compte du degré de parenté, ni de la qualité des héritiers. Les dettes sont déduites de l'actif. Mais, une fois le chiffre de la succession ramené au net, c'est sur sa masse, et non pas seulement sur la part successorale, que porte le tarif ci-après (2) :

Au-dessous de 2.500 fr.....	exemption (3)
De 2.500 fr. à 12.500 fr.....	1 p. 100
De 12.500 fr. à 25.000 fr.....	2 — 100
.....	
De 250.000 fr. à 625.000 fr.....	4 p. 100
De 625.000 fr à 1.250.000 fr....	4.50 — 100
.....	
De 2.500.000 fr. à 3.750.000 fr....	6 p. 100
.....	
De 6.250.000 fr. à 12.500.000 fr..	7 p. 100
De 12.500.000 fr. à 25.000.000 fr..	7.50 — 100
De 25.000.000 fr. et au-dessus....	8 — 100

Le tarif, se compose ainsi de douze échelons depuis 1 p. 100

(1) M. Charles Picot le nomme plus simplement impôt sur la fortune ou sur la propriété, dans son *Etude sur le régime fiscal des successions en Angleterre*, août 1899.

(2) Pour ne pas compliquer l'exposé, nous omettons de parler ici du droit supplémentaire qui frappe le *Settlement*, c'est-à-dire la transmission de biens avec clause de réversion. Ces sortes de majorats supportent un droit en sus de 1 p. 100. Mais il importe de remarquer, comme le fait M. Charles Picot, que cette perception supplémentaire de 1 p. 100 s'applique à des mutations dont le renouvellement est beaucoup moins fréquent que celui des mutations de pleine propriété.

(3) Cette exemption des héritages inférieurs à 2.500 fr. s'applique aux biens *nets*, dettes et charges déduites. En outre, les petites fortunes, lorsque leur montant *brut* n'excède pas 7.500 fr., et 12.500 fr., ne payent qu'un droit fixe de 37 fr. 50 dans le premier cas et de 62 fr. 50 dans le second.

Il suffit donc aux héritiers de ces petites fortunes inférieures à 12.500 fr. de déclarer leur chiffre brut, pour être dispensés de tout calcul et de tout contrôle et pour ne subir qu'un droit fixe réduit, dont le taux moyen est de 0,70 p. 100 environ.

D'après les dernières statistiques, 26.600 successions ont profité de ces bienveillantes dispositions, ayant payé, pour un capital de 174 millions, 1.235.000 francs de droits fixes environ.

jusqu'à 8 p. 100, taux maximum. Il frappe la *masse totale* des biens laissés par le défunt. Sans parler provisoirement de son caractère progressif (1), considérons-le seulement dans son application à un héritage déterminé, de 500.000 fr. par exemple.

L'héritier payera 4 p. 100 sur ces 500.000 fr., soit 20.000 fr., à condition que la fortune laissée par le *de cujus* se compose uniquement de ces 500.000 fr. Car si la fortune du *de cujus* excède ce chiffre, si elle s'élève à plusieurs millions, mettons 8 millions, l'héritier, bien qu'il n'en recueille qu'une part de 500.000 fr., payera le taux applicable à la fortune totale, soit 7 p. 100, ce qui transforme les 20.000 fr. de tout à l'heure en 35.000 fr. En outre, s'il s'agit d'un collatéral, et non plus d'un descendant en ligne directe, ces 20.000 fr. ou 35.000 fr., s'augmenteront des droits de *Legacy and succession duty*, lesquels varient suivant les degrés de parenté, et atteignent les parts successorales seulement. En supposant des oncles et tantes, ce sera 5 p. 100 en plus, ou 25.000 fr. En tout alors 45.000 fr. ou 60.000 fr. selon les hypothèses (2), c'est-à-dire 9 ou 12 p. 100 des sommes recueillies.

Déjà ces chiffres paraissent élevés, bien qu'à la rigueur les héritages en ligne collatérale, aubaine souvent inespérée pour le bénéficiaire, soient aptes à comporter une certaine lourdeur de main de la part du fisc.

Les mêmes raisons cessent d'excuser la surcharge des successions en ligne directe, qui constituent une dévolution naturelle des biens dans le sein de la famille. C'est pourquoi partout cette ligne directe se trouve fortement ménagée. La législation anglaise sacrifie bien un peu à ce sentiment universel puisqu'elle supprime, comme il a été dit, le cumul des droits de *Legacy and succession duty* avec l'*Estate duty*. Le tarif de ce dernier impôt n'en demeure pas moins, à lui seul, très lourd avec son échelle de 1 à 8 p. 100. Dans l'exemple choisi, il inflige à l'enfant héritier de son père pour 500.000 fr. une taxe de 4 p. 100, lorsque cet enfant est

(1) Le système progressif sera étudié au chapitre suivant XIX.

(2) Ce sont là des hypothèses moyennes, car, en poussant au maximum on arriverait à 8 p. 100 pour le premier impôt, à 10 p. 100 pour le second, en tout 18 p. 100.

héritier unique. Mais si le père a plusieurs descendants, soit six à partage égal, pour une fortune de huit millions, le même enfant, toujours héritier des mêmes 500.000 fr., verra le tarif s'en élever à 7 p. 100. Dans le premier cas il payera 20.000 fr., dans le second, 35.000 fr. Prélèvement moins considérable, sans doute, qu'en ligne collatérale, mais exorbitant en ligne directe!

La raison, d'ailleurs, qui en 1894 fit préférer, pour l'assiette de l'*Estate duty*, le total de la succession à la part individuelle, malgré les anomalies du procédé (1), découvre bien les idées du législateur anglais, aux yeux duquel l'Etat, propriétaire éminent et primordial de tout héritage, opère, avant tout partage, son prélèvement sur la masse. « L'Etat d'abord prend sa part. « Les *autres* intéressés recueilleront ce qui reste en proportion de « ce qui revient à chacun d'eux. Supposez un homme qui laisse « une fortune de 100.000 livres. Le droit d'*Estate* est déduit avant « que personne ait rien recueilli. La déduction sera de 4.000 l. « Ce qui appartient alors aux bénéficiaires collectivement à la « mort du *de cujus* c'est, non pas 100.000 l., mais 96.000 l. Ils « n'ont jamais eu droit à davantage ». Telle est la formule régalienne proclamée par le Chancelier de l'Échiquier. D'après lui, deux classes d'intéressés se dressent devant chaque héritage : l'Etat qui le premier exerce ses reprises, dont il détermine lui-même le montant, les héritiers ensuite admis à se partager le surplus. Félicitons l'Angleterre de ne pas abuser davantage d'une semblable théorie.

D'autres originalités, d'ailleurs, y subsistent encore en matière successorale, notamment celle de la répartition des fortunes révélée par les statistiques fiscales, dont le tableau suivant (2) fournit l'indication :

(1) Le même chiffre d'héritage, en effet, recueilli par un parent au même degré, tantôt est taxé à 1 ou 2 p. 100, tantôt à 6, 7, ou 8 p. 100, suivant le montant de la fortune totale de l'auteur qui vient de décéder.

(2) Le rapport des commissaires du revenu intérieur pour l'année finissant le 31 mars 1904 développe les chiffres avec plus de détails que nous ne pouvons le faire ici, où il a fallu procéder par groupements, dans l'intérêt de la brièveté et de la clarté.

Classes des successions tarifées en Angleterre.	*Capital imposé.*	*Taxe perçue.*
Au-dessous de 12.500 fr., taxe à 1 p. 100.....	238.000.000 fr.	1.870.000 fr.
De 12.500 fr. à 25.000 fr., taxe à 2 p. 100.....	209.000.000 —	4.290.000 —
De 25.000fr. à 250.000 fr., taxe à 3 p. 100.....	1.481.000.000 —	44.800.000 —
De 250.000 fr., à 2.500.000 fr., taxe à 4, 4.50, 5 et 5.50 p. 100.	2.614.000.000 —	118.700.000 —
De 2.500.000 fr. à 25 millions, taxe à 6, 6.50, 7 et 7.50 p. 100.....	1.698.000.000 —	118.960.000 —
Au-dessus de 25 millions, taxe à 8 p. 100.	365.000.000 —	36.380.000 —
Droit sur les settlements, etc.....	.....	13.500.000 —
Totaux.....	6.605.000.000 fr.	338.500.000 fr.

Dès l'abord, ce tableau révèle que les successions inscrites aux deux premières lignes, depuis 2.500 fr. jusqu'à 25.000 fr., ne produisent que 6.160.000 fr., provenant de 447 millions de capital seulement. Si en France les statistiques permettaient de dégager la même tranche de 2.500 à 25.000 fr. (1), le capital imposable y atteindrait un milliard au moins vraisemblablement, c'est-à-dire plus du double. Car déjà, rien que pour les successions de 2001 à 10.000 fr., ce capital s'élève à 554 millions. Quelle colossale différence! Le petit nombre, d'ailleurs, des successions déclarées en Angleterre confirme cette impression d'improductivité au bas de

(1) En France, les tranches du tarif, et par conséquent des statistiques, établies d'abord de 2001 à 10.000 fr., puis de 10.001 à 50.000 fr., ne permettent pas d'opérer de coupure à 25.000 fr. comme en Angleterre. Seulement, puisque, chez nous, les chiffres de la première de ces deux tranches dépassent déjà ceux de la tranche à peu près double en étendue de la statistique anglaise, on peut conclure évidemment que la richesse abonde beaucoup plus au bas de l'échelle sociale dans un pays que dans l'autre.

l'échelle (1). Tandis qu'en France les seules coupures de 2.001 à 10.000 fr. comptent annuellement 97.257 déclarations, ce qui en supposerait 200.000 environ pour la tranche complète de 2.500 à 25.000 fr., 59.000 seulement figurent dans les statistiques de la Grande-Bretagne, soit le quart environ (2).

La matière imposable au bas de l'échelle étant très pauvre, le fisc anglais — nouvelle cause de moins-value — s'abstient de la poursuivre avec la même ardeur qu'en France. Les commissaires du revenu intérieur, disent certaines enquêtes, réservent leur activité pour les grosses successions, abandonnant les petites, qui exigeraient plus de recherches qu'elles n'en méritent (3).

Les grosses successions, en effet, deviennent, tant par l'énormité de leur capital imposable que par les tarifs surélevés qui leur sont applicables, le champ particulièrement fécond des perceptions successorales en Angleterre. C'est bien là ce que démontre le tableau précédent. Sur 338.500.000 fr., recueillis par l'*Estate duty*, 209.350.000 fr., près des deux tiers du produit total, proviennent des héritages supérieurs à un million. Près de la moitié provient des successions supérieures à 2.500.000 fr. En France, au contraire, les chiffres faiblissent tellement dès que les classes s'élèvent que les successions supérieures à 2 millions représentent seulement 13.40 p. 100 du total de la matière imposable (4) tandis

(1) En France le nombre annuel des successions déclarées atteint 399.164, alors que le nombre des successions présentées à l'*affidavit* en Angleterre ne s'élève qu'à 62.108, dont on peut encore déduire 26.665 petites successions inférieures à 12.500 fr. assujetties à un simple droit fixe. Reste alors 35.443 successions seulement passibles des droits proportionnels en Angleterre contre 399.164 en France. Ces chiffres révèlent pertinemment la profonde différence de l'assiette des droits à cause de mort dans les deux pays.

(2) 59.000 successions, y compris encore les petits héritages dont l'actif brut ne donne ouverture qu'au droit fixe.

(3) M. Charles Picot, dans son étude précitée sur le régime fiscal des successions en Angleterre, met, avec beaucoup de compétence, en relief cette insouciance des commissaires du revenu intérieur à l'égard des petites successions.

(4) La structure réciproque des statistiques anglaises et françaises nous empêche, sans cesse, on le voit, de comparer des termes absolument semblables. Les tranches ne sont pas les mêmes. En outre, les statistiques françaises ne donnent, depuis la loi de 1901, que le relevé des *parts successorales*, et non celui des successions totales.

Par exception seulement, en 1903 et 1904, les éléments relatifs à l'actif net des successions ont été groupés, au point de vue de la déduction des dettes,

qu'en Angleterre les successions au-dessus de 2.500.000 fr. en représentent 31 p. 100.

Cette distribution exceptionnelle de la fortune attestée par les statistiques fiscales éclaire, si elle ne justifie pas, le système des droits successoraux en Angleterre. La combinaison des grosses fortunes et des gros tarifs y aboutit à des chiffres de perceptions dont aucune autre nation n'offre l'exemple, chiffres qui, après avoir beaucoup progressé se consolident, avec quelques oscillations, comme le montre le tableau suivant:

Droits à cause de mort dans la Grande-Bretagne (y compris les perceptions effectuées pour le compte de la taxation locale).

1895-1896	352.200.000 fr.
1897-1898	386.200.000 —
1899-1900	460.000.000 —
1900-1901	418.000.000 —
1901-1902	463.000.000 —
1902-1903	448.000.000 —
1903-1904	433.000.000 —

La France, depuis 1901 et 1902, est entrée dans la voie tracée par ses voisins d'outre-Manche.

Jusque-là, ses tarifs étaient demeurés proportionnels et non progressifs, variables seulement d'après les degrés de parenté. Même, à l'origine, la loi du 22 frimaire an VII n'appliquait aux successions qu'un simple *droit de mutation*, frappant le montant des sommes transmises d'un tarif unique, sauf une détaxe en faveur de la ligne directe et des époux (1). Ce tarif unique, de 5 p. 100 sur les immeubles et de 1.25 p. 100 sur les meubles, ne dépassait pas le montant d'une année de revenu, conformément

mais sans qu'on ait pu ajouter au montant des valeurs successorales le chiffre d'impôts payé par chaque tranche, comme le font les tableaux anglais. De là les constantes imperfections des comparaisons que l'on a pu remarquer.

(1) Les droits de mutations établis par la loi du 22 frimaire an VII étaient ainsi fixés : 5 p. 100 sur les mutations de biens immeubles, 1,25 p. 100 sur les mutations de biens meubles, qui s'effectuent par décès. En ligne directe, par exception : 1 p. 100 et 0,25 p. 100, suivant qu'il s'agit d'immeubles ou de meubles ; entre époux, 2,50 p. 100, et 0,625 p. 100, d'après la même distinction.

aux intentions des promoteurs de la loi de l'an VII exprimées dans le rapport de Duchâtel. Limitation saine et rationnelle, destinée à prévenir toute atteinte au capital national, dont notre droit fiscal n'aurait pas dû se départir ! Mais bientôt les besoins publics firent abandonner les théories de l'an VII, et la loi du 28 avril 1816, puis celle du 21 avril 1832 substituèrent au droit de mutation originel un véritable *droit de succession* établi d'après la qualité de l'héritier, suivant les degrés de parenté divisés en six classes, variant, pour les immeubles, de 1 à 9 p. 100, et, pour les meubles, de 0.25 à 6 p. 100. La loi du 18 mai 1850 ayant supprimé toute distinction entre les meubles et les immeubles, distinction peut-être justifiée à l'époque de la Révolution, mais qui n'avait plus aucune raison de subsister, les tarifs se trouvaient définitivement ainsi fixés avant 1901 :

En ligne directe.....	1.25	p. 100	décimes	compris.
Entre époux.....	3.75	—	—	—
Entre frères et sœurs, etc.....	8.125	—	—	—
Entre grands-oncles, et grand'tantes etc.....	8.75	—	—	—
Entre parents du 4e au 12e degré.	10	—	—	—
Entre personnes non parentes....	11.25	—	—	—

Ces six classes de tarifs portaient sur l'actif brut de chaque succession, sans déduction des charges.

La réforme de 1901 consista d'abord à autoriser, moyennant certaines conditions, la déduction des charges, réforme universellement réclamée, que nous avons vue mise en pratique constante par l'Angleterre. Puis, afin de compenser la perte pécuniaire dont cette déduction allait grever le Trésor (1), les tarifs furent rehaussés au moyen de l'introduction de taux progressifs sur le montant des sommes transmises, progressivité ajoutée à celle qui fonctionnait déjà d'après les degrés de parenté. En définitive, la loi du 28 fé-

(1) Les droits de succession avaient produit en France, pendant la période quinquennale qui précéda l'année 1901, 200 millions environ par an. Depuis la réforme de 1901 et de 1902, ils ont produit, en 1903, 233 millions, et sont prévus pour 234.104.000 fr. au budget de 1905. La perte résultant de la déduction du passif successoral a donc été couverte et au delà par l'augmentation due aux nouveaux tarifs.

vrier 1901 et la loi du 30 mars 1902, rendue dès l'année suivante pour renforcer l'échelle progressive à l'égard des successions supérieures à 1 million, ont établi le tarif ci-après résumé (1) :

DEGRÉS DE PARENTÉ	TAUX APPLICABLE A LA FRACTION de part nette comprise entre		
	1 à 2.000 fr.	250.001 à 500.000 fr.	Au delà de 50 millions
Ligne directe	1 » p. cent.	2 50 p. cent.	5 » p. cent.
Entre époux	3 75 —	6 » —	9 » —
Entre frères et sœurs	8 50 —	11 » —	14 » —
Entre oncles et neveux	10 » —	12 50 —	15 50 —
Entre grands-oncles, cousins germains	12 » —	14 50 —	17 50 —
Entre parents au 6e degré	14 » —	16 50 —	19 50 —
Au delà du 6e degré et entre non parents	15 » —	17 50 —	20 50 —

D'après l'intitulé des colonnes, les taux indiqués s'appliquent exclusivement à la *part nette* recueillie par chaque héritier, et non à la succession totale, prise, on s'en souvient, comme base de la tarification de l'*Estate duty*. En outre, il ne s'agit que de *fractions* de part nette, ce qui veut dire que chaque fraction de la somme transmise subit isolément et successivement le tarif spécial, très réduit au début, qui lui est afférent. Ainsi, sur 500.000 fr. transmis en ligne directe, la première tranche de 2.000 fr. payera 1 p. 100, la seconde tranche 1.25 p. 100, et ainsi de suite jusqu'au solde de 250.000 fr., lequel seul payera les 2.50 p. 100 spécifiés pour les sommes atteignant 500.000 fr. Le taux *effectif* ne dépassera donc pas 2.16 p. 100. Des calculs analogues réduisent, sur les mêmes 500.000 fr., les taux effectifs entre oncles, tantes, neveux et nièces à 12.088 p. 100, au lieu de 12.50 p. cent, et entre étrangers à 17.08 p. 100, au lieu de 17.50 p. 100. Sur 10 millions entre étrangers ce serait 18.95 p. 100, au lieu de 19.50 p. 100, etc.

(1) Le tarif actuel français, comprenant 84 cases de chiffres, ne saurait être reproduit ici *in extenso*. Nous nous bornons donc à donner, dans chaque echelle de parenté, le taux minimum, le taux moyen et le taux maximum d'après l'importance des sommes transmises, soit trois colonnes seulement sur les douze existantes dans le sens horizontal.

Une fois les mots *fractions de part nette* ainsi commentés, afin qu'il en soit dûment tenu compte, les tarifs effectifs, malgré ces atténuations, n'en demeurent pas moins exorbitants. Déjà la même épithète, on s'en souvient,a qualifié les tarifs anglais.Mais, à notre avis, la situation devient plus grave en France.

Non pas que les tarifs français soient supérieurs à ceux de nos voisins. D'ailleurs, sur ce point aucune affirmation générale ne saurait être produite. Il faut distinguer les cas et procéder par espèces. En ligne directe évidemment les taux adoptés par l'Angleterre dépassent de beaucoup les taux inaugurés en France. Percevoir de 1 à 8 p. 100, comme le fait l'*Estate duty*, c'est aller beaucoup au delà de ce qu'autorise notre tarif de 1 à 5 p. 100. En reprenant l'exemple choisi de part et d'autre d'une succession de 500.000 fr. échéant en ligne directe, on constate immédiatement qu'en France, pour recueillir cette fortune, le fils payera 2.16 p. 100 net, et, en Angleterre, 4 p. 100 s'il est seul, et même 5, 6, 7 et 8 p. 100, si le père possédait plusieurs millions divisés entre beaucoup d'enfants. La ligne directe est donc très fortement surchargée en Angleterre par rapport à la France. En ligne collatérale, il en est autrement. La France s'avance alors aussi loin, plus loin même que l'Angleterre, dans la voie de la taxation. Le même exemple d'une somme de 500.000 fr., transmise d'oncle à neveu, montre, en effet, que l'*Estate duty* combiné avec le *Legacy and succession duty* aboutit à frapper ces 500.000 fr. d'un impôt total de 9 p. 100 si l'héritier est unique, et de 10, 11, 12 p. 100, s'il a des cohéritiers. Or, d'emblée, en France, les dits 500.000 fr. payent 12.50 p. 100 brut, ou 12.09 net, ce qui dépasse d'un tiers les 9 p. 100 anglais quand l'héritier est seul, et ne commence à égaler les tarifs anglais que dans le cas de très nombreux cohéritiers. L'écart se maintient considérable, au profit ou plutôt au détriment de la France, sur les fortunes supérieures à un million. Par exemple, un héritage de 10 millions, toujours entre oncles et tantes, neveux et nièces, subit en France un tarif de 14 p. 100 passés *net*, tandis qu'en Angleterre, si l'héritier est seul, ce tarif n'atteint que 12 p. 100. Cependant, en arrivant à notre taux maximum de 20.50 p. 100 édicté par la loi de 1902 à

l'encontre des successions supérieures à 50 millions entre personnes non parentes, on constate qu'en Angleterre une telle surcharge n'a pas d'application, puisque le maximum de la combinaison des deux droits d'*Estate* et de *Legacy and succession* ne dépasse pas 18 p. 100.

En résumé, supérieurs pour la ligne collatérale, moindres pour la ligne directe, les tarifs français semblent, dans l'ensemble, tenir tête aux tarifs anglais, ce qui les fait classer comme eux parmi les tarifs exorbitants.

Cette exorbitance des tarifs risque-t-elle de devenir plus dangereuse chez nous que chez nos voisins? Nous l'affirmions plus haut, bien qu'il soit difficile de se prononcer à cause des différences fondamentales précitées entre les deux pays au point de vue même des successions, sans parler des différences d'un ordre plus général. Ici, les grosses fortunes constituent le point central des attaques du fisc, le champ de ses plus fécondes récoltes. Là, le Trésor trouve son principal aliment dans les petites et moyennes fortunes. Ici, les idées régnantes investissent l'Etat d'un droit successoral prééminent et n'attribuent à la ligne directe que des privilèges restreints. Là, quelques théoriciens seuls contestent la pleine propriété des héritiers et généralement les enfants sont considérés comme les copropriétaires des auteurs auxquels ils succèdent.

Somme toute, cependant, l'Angleterre dotée d'un gouvernement stable, à antécédents séculaires, d'un état social relativement réfractaire aux innovations hasardeuses, semble mieux armée que nous contre l'éventualité de nouveaux excès de tarification, bien qu'elle s'engage aussi dans une voie dangereuse. En France, les barrières sont facilement franchies; dès 1902, on a vu le maximum de 1901 reporté d'emblée de 18.50 à 20.50 p. 100; les tarifs exorbitants créent donc chez nous une situation plus inquiétante qu'ailleurs, parce qu'au delà d'eux n'apparaît aucun point d'arrêt solide.

Cette épithète de *tarifs exorbitants* (1) va se trouver complètement justifiée, d'ailleurs, par l'exemple des tarifs modérés que plusieurs pays nous offrent heureusement.

(1) Parmi les pays qui possèdent des tarifs exorbitants on pourrait encore

Ainsi, la plupart des Etats de l'Allemagne ne retirent des successions qu'un revenu très modique comparativement aux 450 millions de l'Angleterre et aux 234 millions de la France. Cela tient à ce qu'aucune taxe ne frappe en Prusse les transmissions par décès au profit des descendants, des ascendants et des époux. Rien donc, ni en ligne directe descendante ou ascendante, ni entre époux, n'est perçu en Prusse. Les transmissions entre frères, sœurs, neveux et nièces payent 2 p. 100 seulement. Entre cousins germains et parents analogues, 4 p. 100, entre collatéraux éloignés et étrangers, 8 p. 100. La Bavière exempte de même les successions en ligne directe descendante et entre époux. Seulement elle taxe les successions qui vont aux ascendants à 4 p. 100, comme celles des frères et sœurs. Puis, les taux s'élèvent à 6 p. 100 pour les 3e et 4e degrés et à 8 p. 100 pour les étrangers. De même encore dans le grand-duché de Bade, dans les royaumes de Wurtemberg et de Saxe, dans les grands-duchés de Saxe-Weimar, de Mecklembourg, d'Oldenbourg, dans les duchés d'Anhalt, de Saxe-Meiningen, de Saxe-Gotha, dans les principautés de Lippe-Detmold, de Reuss, dans les villes de Brême, de Lubeck, etc. Tous ces pays allemands, grands ou petits, laissent la descendance directe et les époux en dehors de leur taxation. Seuls les ascendants rentrent parfois, ici et là, dans les classes du tarif, lesquelles, en tous cas, ne frappent d'une manière intensive que les collatéraux éloignés et les étrangers.

L'Allemagne, d'ailleurs, n'a pas le monopole de la modération dans l'imposition des successions.

Le Bulletin de statistique financière italien, qui s'est donné la peine de collectionner les lois fiscales du régime des successions dans 63 pays (1), permettrait d'ajouter de nombreux noms à ceux

citer l'Italie, où le maximum s'élève à 22 p. 100 entre étrangers depuis la loi du 18 février 1902. Cependant, comme les tarifs en ligne directe n'y dépassent pas 3.60 p. 100, et que la matière imposable est peu abondante (atteignant à peine un milliard), les rendements budgétaires y demeurent assez médiocres, limités à 35 ou 36 millions de lires.

(1) *Bollettino di statistica e di legislazione comparata. Ministero della finanze.* Anno 1901-1902. Fascicolo VI. Roma, 1902. L'imposta di successione considerata nel momento attuale in 63 paesi.

de la liste précédente, d'abord la plupart des cantons suisses, Appenzel, Argovie, Bâle-campagne, Berne, Fribourg, Glaris, Lucerne, Saint-Gall, Soleure, Schaffhouse, Zurich, puis certains Etats des Etats-Unis, la Norwège, etc., puis les pays qui, sans exempter complètement la ligne directe et les époux, ne les taxent que faiblement, à 1 p. 100 au maximum, comme l'Alsace-Lorraine, l'Autriche, la Bulgarie, le Danemark, le Japon, l'Etat de New-York, la Hollande, la Roumanie, la Russie, etc.

Voilà donc des milieux sains, où la règle fixant à une année de revenu le maximum des droits de succession ne paraît pas dépaysée. Chez nous, au contraire, c'est à peine si quelques publicistes osent continuer à évoquer le souvenir de cette limitation archaïque (1), tellement dépassée aujourd'hui que prétendre y revenir d'emblée semble une utopie. Le seul but de ces publicistes, en la rappelant, est de mesurer l'écart survenu entre les idées actuelles et celles dont s'inspiraient les fondateurs du régime, afin d'empêcher, s'il se peut, d'accroître encore l'étendue de cet écart. Ils veulent surtout, quitte à prêcher provisoirement dans le désert, proclamer des vérités que l'expérience démontrera peut-être péniblement un jour et dont la science doit être la gardienne, à savoir que les tarifs exorbitants causent au pays deux sortes de dommages : d'abord celui que le début de ce chapitre a déjà mis en lumière, c'est-à-dire l'épuisement, ou tout au moins l'affaiblissement graduel, du capital national par le fait des prélèvements périodiques effectués sur un fonds non susceptible de renouvellement annuel ; puis l'imprudence que commet une nation, dont la vie est longue et sujette à beaucoup de vicissitudes, lorsqu'elle ne sait pas se préparer de fortes réserves pour les moments difficiles en laissant fructifier son trésor de guerre aux mains des contribuables.

(1) Lire spécialement ce qu'écrit à ce sujet M. Paul Leroy-Beaulieu dans son *Traité de la Science des finances*, dans son *Traité d'Economie politique* et dans de nombreux articles de *l'Economiste français*, répétant que les taxes sur les successions ne devraient, en aucun cas, dépasser une année de revenu, c'est-à-dire, au grand maximum, 4 à 5 p. 100, après déduction du passif. Au delà, ajoute-t-il, c'est un commencement de confiscation des héritages et une sorte d'amorce à des confiscations plus complètes.

CHAPITRE XIX

SYSTÈME PROGRESSIF

Parmi les impôts ou projets d'impôts étudiés jusqu'ici, impôts sur le capital, sur le revenu, impôts mixtes, droits sur les successions, plusieurs comportent dans leurs combinaisons le renforcement d'un tarif progressif, mentionné chemin faisant, sans nous y arrêter, le sujet étant réservé pour un chapitre spécial.

§ 1. — *Définition de la progression.*

La progression en matière d'impôt fait croître le taux des tarifs avec le montant des valeurs auxquelles ces tarifs s'appliquent. La proportionnalité, au contraire, maintient un taux de tarif uniforme sur le montant des valeurs imposables (1).

M. Levasseur, dans son *Cours d'économie politique*, dit : « On appelle impôt progressif celui qui est prélevé d'après un tarif « d'autant plus élevé que les facultés des contribuables sont « plus grandes. » M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances*, définit l'impôt progressif : « Celui qui « prélève une quote-part d'autant plus grande du revenu de cha- « que citoyen que ce revenu est plus considérable. »

En éliminant de ces deux définitions les mots facultés et revenus, que l'impôt cherche, sans doute, à atteindre, mais qu'il ne

(1) La définition de Condorcet se rapproche beaucoup de la nôtre : « L'im- « pôt proportionnel, dit-il, est celui qui augmente dans la même raison que la « valeur imposée. L'impôt progressif est celui qui augmente plus qu'en propor- « tion de la valeur imposée. » (*Sur l'impôt progressif*, par Condorcet, 1er juin 1793.)

vise pas toujours directement, et en leur substituant les mots plus précis de valeurs imposables, on obtient la formule suivante : « L'impôt progressif est celui dont le tarif s'élève au fur et à me- « sure que croissent les valeurs auxquelles il s'applique (1). »

Voici, pour plus de clarté, un type de tarif progressif :

Valeurs imposables.	Taux du tarif.
Au-dessous de 1.000 fr.....	1 p. 100
De 1.000 à 10.000.....	2 p. 100
De 10.000 à 20.000.....	3 p. 100
De 20.000 à 100.000.....	4 p. 100
De 100.000 à 500.000.....	5 p. 100

Et ainsi de suite.

Dans cet exemple, sur cent francs de valeurs imposables, l'Etat prélève 1 franc à 1 p. 100, et, sur 1.000 francs, il prélève 20 fr. à 2 p. 100, et non plus 10 francs seulement comme le lui aurait fait faire l'impôt proportionnel. Sur 10.000 fr., ce sera 300 fr. à 3 p. 100, et non plus 100 fr. d'après le taux initial. De même sur 20.000 fr., ce sera 800 francs à 4 p. 100, et non plus 200 fr. à 1 p. 100. Les tarifs, continuant ainsi à croître avec les valeurs imposables, finissent par s'élever jusqu'à 60, 80 et 100 p. 100, c'est-à-dire jusqu'à la confiscation.

En pratique, les échelons du tarif suivent rarement ces lois mathématiques. La gradation, généralement tempérée par un maximum, arrête ses effets à un point déterminé. En outre, certaines irrégularités habilement combinées dans l'intérêt des contribuables ou du Trésor président à la détermination des intervalles de la progression. Au tarif mathématique se substitue alors le tarif arbitraire.

(1) Dans son ouvrage *les Impôts en Suisse*, auquel nous nous référons souvent, M. Max de Cérenville critique l'emploi du mot *tarif* dans la définition de l'impôt progressif, parce que la progression ne résulte pas toujours de variations dans le tarif. Il suffit, dit-il, de faire varier la quotité du revenu soumise à l'impôt pour que, le tarif demeurant fixe, il y ait tout de même progression. Sans aucun doute. Seulement comme les variations portant sur la matière imposable peuvent, si l'on veut, se traduire exactement en variations de tarif, il semble permis et plus simple d'employer seulement ce dernier mot.

Ce simple exposé des conditions techniques d'établissement des tarifs progressifs ne prévient pas en leur faveur. D'une part, la progression, livrée à elle-même, aboutirait plus ou moins promptement à la spoliation. D'autre part, pour corriger le jeu excessif de ce mécanisme, on recourt à l'arbitraire. Spoliation ou arbitraire, tels seraient donc les derniers mots de l'impôt progressif (1).

Malgré cette mauvaise entrée en matière, suspendons notre jugement pour rechercher les circonstances atténuantes.

Deux sortes d'arguments peuvent être invoqués à l'avantage de la progression :

1° Le système progressif est appliqué dans plusieurs pays régulièrement organisés;

2° Diverses autorités en économie politique lui ont accordé une approbation plus ou moins entière.

§ 2. — *Applications contemporaines du système progressif. Combinaisons diverses adoptées en Suisse, en Prusse, en Angleterre, en France. Système dégressif.*

La Suisse mérite d'être étudiée avant tout autre pays, non par rang d'importance, mais en raison de la variété des applications de l'impôt progressif dans ses divers cantons, variété qui va permettre de passer en revue les principales formes que peut revêtir le système.

Le tarif en vigueur sur le capital des fortunes dans le canton d'Uri est ainsi dressé :

(1) M. Léon Say écrit très justement : « Quand on dit d'un impôt qu'il sera « perçu proportionnellement, on se fait comprendre de tout le monde; il est « absolument impossible de mettre de l'arbitraire dans un tarif proportionnel. « Mais quand il s'agit de progression, c'est bien différent; car il y a autant de « progressions qu'on veut... La progression est donc naturellement arbitraire, « et c'est pourquoi ceux qui en sont partisans sont réduits à dire qu'ils se con- « tenteront d'une progression *modérée*. Le mot de *progression modérée* n'est « certainement pas une expression législative, et je ne vois pas comment on « pourrait assurer la justice en employant dans des lois des expressions qui « présentent une idée aussi vague. Une imposition progressive, une progression « modérée, ce n'est, en réalité, pas autre chose que l'arbitraire. » (*Les Solutions démocratiques de la question des impôts*. 1886, 3e conférence.)

De 2.001 à 30.000 fr.....	0.50 p. 1000	
De 30.001 à 50.000.....	0.60	—
De 50.001 à 80.000.....	0.70	—

Et ainsi de suite jusqu'aux fortunes supérieures à 400.000 fr., uniformément alors taxées à 1.50 p. 1.000.

C'est la forme élémentaire. Chaque classe possède son tarif particulier applicable à la totalité des capitaux ou des revenus imposables compris dans son intitulé. Les fortunes de 2001 à 30.000 fr. sont intégralement taxées à 0.50 p. 1000, les fortunes de 30.001 à 50.000 fr. sont intégralement taxées à 0.60 p. 1000, les fortunes de 50.001 à 80.000 fr. sont intégralement taxées à 0.70 p. 1000. Un million sera intégralement taxé à 1.50 p. 1000. Le plein du tarif, en un mot, frappe la masse des valeurs imposables de chaque catégorie. Ce procédé, qui peut être nommé *progression portant sur la totalité des valeurs imposables de chaque catégorie*, étend son application, dans le même canton d'Uri, aux revenus aussi bien qu'aux capitaux, et se retrouve dans les cantons de Bâle-campagne, de Lucerne, de Glaris, avec quelques variantes.

Un second mode fait payer seulement à chaque tranche de fortune le tarif qui lui est partiellement afférent.

Voici, par exemple, le tarif du canton de Bâle-ville:

Revenu de 1	à 4.000 fr.....	1 p.	100
—	4.001 à 8.000 fr.....	2	—
—	8.001 à 12.000 fr.....	3	—
—	12.001 à 16.000 fr.....	4	—
—	16.001 et au-dessus.....	5	—

Ce tableau ressemblerait au précédent si la loi du 14 octobre 1897 n'avait spécifié, dans une note, que chaque tranche de revenu doit être considérée isolément. Dès lors, un revenu de 60.000 fr., au lieu de payer 5 p. 100 afférent à sa somme totale, sera divisé en cinq tranches, dont la première, de 1 à 4.000 fr., payera 1 p. 100, la seconde jusqu'à 8.000 fr., 2 p. 100, et ainsi de suite. la cinquième tranche seulement payant 5 p. 100 sur ce qui

reste de revenu après les taxations partielles antérieures. Il en résulte que le véritable taux assigné aux dits 60.000 fr. sera, non pas 5 p. 100, mais 4.33 p. 100 (1). Ce procédé, intitulé, si l'on veut, *progression fractionnée par paliers* (2), a l'avantage d'adoucir, entre chaque classe du tarif, les transitions beaucoup trop brusques du premier procédé. On pourrait ajouter que la progression fractionnée par paliers, même poussée à l'extrême, n'aboutit jamais à la spoliation complète, parce qu'un écart subsiste indéfiniment entre le taux effectif et le taux légal. Mais cet écart devient bientôt si minime, si infinitésimal, que la théorie seule obtient satisfaction.

Enfin un troisième mode déduit d'une manière constante des valeurs imposables un montant fixe, ce qui suffit à transformer en tarifs progressifs les tarifs proportionnels.

Voici, par exemple, l'impôt sur le revenu du canton de Neuchâtel fixé uniformément au taux de 1.20 p. 100 (3). On pourrait le croire proportionnel. Mais il est stipulé subsidiairement qu'une somme fixe de 600 fr. sera constamment déduite des revenus imposables. Dès lors, non seulement les revenus de 600 fr. et au-dessous se trouvent ne rien payer, mais les revenus de 800 fr. (imposés seulement pour 200 fr.) ne payent que 0.30 p. 100, ceux de 1000 fr. (imposés pour 400 fr.) ne payent que 0.48 p. 100, les revenus de 10.000 fr. ne payent encore que 1.13 p. 100, ceux de 100.000 fr., 1.19 p. 100, etc., au lieu de 1.20 p. 100, jusqu'à ce que les 600 fr. de déduction soient définitivement noyés dans la masse, ce qui se produit seulement pour les revenus de 400.000 fr.

(1)

Les premiers 4000 fr. à 1 p. 100	40 fr.
Les seconds 4000 fr. à 2 p. 100	80 —
Les troisièmes 4000 fr. à 3 p. 100	120 —
Les quatrièmes 4000 fr. à 4 p. 100	160 —
Les 44.000 fr. restants à 5 p. 100	2.200 —
Total pour les 60.000 fr.	2.600 fr., soit

4.33 p. 100.

(2) Voir plus haut, au chapitre XVIII, relatif à l'impôt sur les successions, ce qui a été dit déjà au sujet de ce mode *de progression fractionnée par tranches*, fonctionnant en France. Page 242.

(3) Le tarif de l'impôt sur le revenu (ainsi du reste que le tarif de l'impôt sur le capital) est déterminé tous les ans dans le canton de Neuchâtel. Le taux de 1.20 p. 100 est celui qui a été adopté ces dernières années.

et au-dessus taxés enfin au plein de 1.20 p. 100 (1). C'est donc bien, comme nous le disions, un tarif proportionnel transformé en tarif progressif par la déduction constante d'un certain minimum, ce qui permet de qualifier le système de *progression résultant de la déduction constante d'un minimum non imposable* (2). Dans les cantons de Neuchâtel, de Zurich, Berne, Zug, Soleure, Vaud, où ce troisième mode de progression fonctionne avec certaines corrections, le minimum à déduire varie généralement entre 500 et 700 francs.

D'autres modes de progression pourraient, sans doute, être cités, avec exemples à l'appui. Ainsi la progression repose souvent, sur la matière imposable, au lieu de reposer sur les tarifs, ce qui, d'ailleurs, revient au même (3). Elle s'adresse quelquefois au montant des cotes des contribuables sous la forme de majorations à mesure que ces cotes deviennent plus importantes, comme en Argovie, à Soleure, à Schaffhouse (4), etc. Mais il semble qu'entrer dans des détails trop nombreux et trop compliqués risquerait d'obscurcir l'exposé. Tenons-nous-en donc aux trois modes principaux, dont l'application se retrouve ici ou là dans tous les pays à impôt progressif : progression frappant par catégories globales la totalité de la matière imposable, progression fractionnée par paliers, progression résultant de la déduction constante d'un minimum non imposable.

(1) *Les Impôts en Suisse*, par Max de Cérenville. Lausanne et Paris, in-8°, 1898, déjà cité, ouvrage très documenté auquel nous faisons beaucoup d'emprunts.

(2) Ce minimum de déduction est censé représenter, avons-nous dit, le revenu indispensable à l'existence. Mais, rien n'obligeant à le considérer sous cet aspect, notre définition, pour ne pas se départir de son caractère général, s'est abstenue de mentionner la supposition d'une telle équivalence.

(3) Ainsi à Fribourg, le taux général de l'impôt sur le revenu étant 3.50 p.100, il est déduit pour la taxation la moitié des revenus au-dessous de 1500 fr., 4 dixièmes au-dessous de 5.000 fr., et 3 dixièmes au-dessus de 5.000 fr. Cela revient au même, remarque M. de Cérenville, que si le tarif avait été progressivement fixé à 1.75, 2.10 et 2.45 p. 100.

A Zurich également, on déduit pour la taxation une portion des revenus d'après une échelle progressive, le taux du tarif demeurant uniforme.

(4) Ainsi, en Argovie, lorsque la cote du contribuable, après addition de ses différents impôts directs, n'excède pas 40 fr., la taxe est perçue sans augmentation. Mais les cotes comprises entre 40 fr. et 70 fr. sont majorées de 5 p.100, et ainsi de suite jusqu'aux cotes supérieures à 500 fr., qui sont majorées de 33 p. 100. Plus le total des contributions individuelles est considérable, plus elles sont accrues par la majoration.

Aucun de ces trois modes, ni aucun autre, d'ailleurs, n'est construit de manière à trouver en lui-même la limite de sa progression. Cette limite, la législation seule la détermine, par une disposition spéciale indépendante de la raison du tarif, dans la mesure que lui dicte la modération de ses sentiments. Mais la modération des sentiments gouvernementaux est aléatoire et précaire; Léon Say le rappelait précisément à propos de la Suisse, en citant ce passage d'un rapport présenté au grand Conseil du canton de Neuchâtel en 1875 : « Vous êtes modérés aujourd'hui et vous vous « nommez la majorité; vous serez modérés demain et toujours « peut-être, mais vous nommera-t-on toujours la majorité (1) ? »

En fait cependant les maxima au delà desquels s'arrête la progression demeurent en général fixés assez bas. Ainsi, pour prendre un exemple rentrant dans la moyenne des cas, le canton de Bâle-ville limite la progression de son impôt sur le capital à 3 p. 1000 au delà de 200.000 fr. et celle de son impôt sur le revenu à 5 p. 100 au delà de 16.000 fr. La proportionnalité ne tarde donc pas trop, on le voit, à reprendre ses droits (2).

Nous allons retrouver des faits analogues en étudiant les législations autres que celle de la Suisse. Car il faut quitter ce petit pays, ou plutôt les subdivisions cantonales de ce petit pays, dont chacune en moyenne ne renferme guère que 135.000 habitants (3), où, par conséquent, l'expérience de l'impôt progressif n'a pas plus de valeur que ne peut en posséder l'expérience d'une taxe locale.

L'Angleterre, lors de la réforme de ses tarifs successoraux en 1894, est entrée de plain-pied dans le système progressif qu'elle ne pratiquait guère qu'incidemment et dégressivement jusque-là avec son *income-tax*.

(1) *Solutions démocratiques de la question des impôts.* 8e conférence. Paris, in-12, 2 vol. 1886.

(2) Les Constitutions mêmes de quelques cantons ont déterminé préventivement la limite où devait s'arrêter la progression. A Soleure, la Constitution dit que l'impôt progressif ne dépassera pas le double de l'impôt proportionnel. En Argovie, que le supplément progressif ne doit pas s'élever au-dessus de la moitié de l'impôt proportionnel. A Schaffhouse, cette simple mention a paru suffisante : « L'impôt doit être prélevé suivant un système progressif modéré. »

(3) A Zug et en Appenzell, la population cantonale descend même à 22.000 et 12.000 habitants.

Cependant, antérieurement à 1894, l'un des quatre droits sur les successions alors existants, le *Probate duty*, se trouvait déjà doté de taux légèrement ascendants à mesure que les valeurs augmentaient (1). Puis, en 1889, le droit nommé *Temporary estate duty* inaugura le procédé nouveau de laisser indemnes les successions inférieures à 250.000 fr., en ne commençant à taxer que les successions supérieures à ce chiffre. Sans doute, le taux fixé à 1 p. 100 demeurant strictement proportionnel à partir du moment où il fonctionnait, on pouvait se demander si la combinaison recélait vraiment un caractère progressif. Gladstone inclinait pour l'affirmative : « Le gouvernement, disait-il, prend évi-« demment une initiative hardie en limitant l'application du nou-« veau droit aux successions supérieures à 10.000 livres. Je ne « condamne pas *a priori* le principe de l'impôt progressif. *Il « n'est pas en soi-même injuste que la contribution propor-« tionnelle du riche soit plus forte que celle du pauvre.* Seule-« ment la difficulté est de ne pas aller trop loin dans cette voie. « Il est clair que la progression, si on en exagère le taux, aboutit « à une véritable confiscation. Les fortunes de 10.000 livres vont « être taxées plus que les fortunes inférieures ; pourquoi celles de « 50.000, 100.000, 500.000 livres ne le seront-elles pas davantage « encore ? Forcément on voudra renchérir tôt ou tard sur ce que « le gouvernement propose en ce moment... L'idée peut être, en « fait, considérable et grosse de conséquences pour l'avenir ! » (Chambre des Communes, 2 mai 1889.)

Ces quelques mots dénonçaient, d'une manière prophétique, le véritable danger de la progressivité, danger qui réside surtout dans la possibilité, presque dans la fatalité, de son abus. Gladstone insistait encore : « Le gouvernement aura grand'peine à ne pas « se laisser déborder. En présence d'une taxe spéciale qui frappe « les successions de plus de 10.000 livres, que répondre à ceux « qui voudront grever d'une autre taxe spéciale les successions « tout à fait opulentes ? »

Le Chancelier de l'Échiquier, M. Goschen, auteur du projet,

(1) Le *probate duty* avait été ainsi remanié en 1851 par Gladstone lui-même.

répondit que le gouvernement n'entendait nullement introduire un principe nouveau dans le système fiscal anglais, que le minimum de l'*estate duty* était analogue à celui de l'*income-tax*, que tout le monde savait bien, d'ailleurs, que jamais le Parlement n'admettrait une extension abusive du minimum attribué à l'un ou l'autre de ces droits.

Mais précisément, dès 1894, la création du *New estate duty* actuellement subsistant démentit l'affirmation ministérielle et justifia les craintes de l'opposition. Ce nouvel *Estate duty*, en effet, comme il a été dit (1), comporte un tarif franchement progressif, qualifié plus haut d'exorbitant, débutant à 1 p. 100 pour s'élever jusqu'à 8 p. 100, assis sur la succession globale, d'après le système désigné sous le nom de *progression par catégories sur la totalité de la valeur imposable*.

Le Chancelier de l'Echiquier d'alors, sir Vernon Harcourt, commença par exposer en ces termes le principe dominant de son projet : « A mon sens, dit-il le 16 avril 1894, le principe de la « taxation graduée, s'il est appliqué avec mesure et justice, est le « plus équitable et le plus politique de tous les principes. » A quoi M. Goschen, son prédécesseur, répondait : « Quand vous êtes « une fois embarqué dans le système de la progression, vous n'a- « vez plus de règle, plus de borne, pour guider vos pas. Il n'y a « plus de principe de justice qui vous dise où vous arrêter. C'est « cette absence de limite qui fait que les socialistes du continent « ont toujours favorisé cette doctrine (2). » L'ancien Chancelier de l'Echiquier de 1889 rééditait donc à son profit les arguments que Gladstone lui avait opposés cinq ans auparavant, arguments dont l'expérience confirmait la trop prévoyante justesse (3).

(1) Voir au chapitre XVIII, pages 235 et suivantes, l'exposé des tarifs de l'*Estate duty*.

(2) M. Goschen s'attachait ensuite à combattre la théorie de l'égalité des sacrifices dont nous aurons l'occasion de reparler. Un autre orateur, M. Chaplin, insistait sur l'idée que, « le principe progressif une fois adopté, personne « ne sait où il s'arrêtera ».— « Le Chancelier de l'Echiquier, dit-il, a adopté une « échelle qu'il croit, sans doute, équitable et pratique, mais ses idées n'auront « pas d'effet limitatif sur ses successeurs, et je crains bien qu'à l'avenir, quand « un Chancelier de l'Echiquier se trouvera dans l'embarras, la première chose « qu'il fasse ne soit d'élever l'échelle de la progression. »

(3) Sir Vernon Harcourt reprochait lui-même, dans son exposé d'avril 1894, à

Sir Vernon Harcourt n'en poursuivait pas moins sa thèse : « L'Etat a besoin d'argent. Où prendrons-nous cet argent? Je « dirai simplement, par une comparaison empruntée à l'art du « relieur, que l'impôt doit peser sur la marge. Parfois l'ouvrier « relieur n'a qu'une marge étroite à couper, mais parfois aussi il a « beaucoup à rogner. Le fisc doit frapper cette marge en raison « de son étendue. La faculté contributive dépendra donc de ce « que chacun possède en sus des nécessités de l'existence... » Et comme un interrupteur indiscret demandait ce que représenterait au juste cette nécessité de l'existence, le Chancelier de l'Echiquier flegmatique et souriant répondit : « Je crois bien qu'elle ne dépas- « sera pas 25 millions de francs! » (Hilarité) (1).

C'est ainsi que pénétra à pleines voiles, on peut le dire, au sein du système fiscal anglais, l'impôt progressif en matière de successions. La loi de 1894 n'eut qu'à renforcer dans leur sens, avec une certaine audace, les timides tentatives de 1889.

Aucun autre exemple de progressivité n'existe en Angleterre, à moins que l'on ne veuille qualifier l'*income-tax* d'impôt progressif, comme le font quelques auteurs, en raison des exemptions et réductions consenties à la base de son tarif. D'autres auteurs affirment qu'il ne s'agit ici que de *dégressivité*.

La dégressivité n'a pas été définie encore, et ne saurait l'être d'une manière absolue. Elle représente plutôt une atténuation de l'idée de progressivité qu'un système qui en diffère. Dans la progressivité, c'est le taux initial qui croît. Dans la dégressivité, c'est le taux maximum qui décroît. Or, comme, en pratique, nous l'avons vu, les tarifs progressifs sont toujours limités, leur limite devient le point vers lequel monte la progression, ou duquel elle

M. Goschen de lui avoir ouvert la route : « J'ai fait remarquer en 1889, disait- « il, que cette exemption des successions inférieures à 250.000 fr., et le principe « sur lequel il est basé, contenaient le germe de la progression. En réalité, c'était « la première marche de l'échelle et nous vous proposons aujourd'hui de mon- « ter plus haut. »

(1) Beaucoup d'autres discours prononcés à la Chambre des Communes au cours des séances d'avril et mai 1894 sur cet important sujet mériteraient d'être cités. Mais nous sommes obligé de résumer; il nous a fallu même abréger les exposés de MM. Goschen et Vernon Harcourt dont le texte littéral se trouve reproduit et commenté dans un excellent article de la *Revue politique et parlementaire* de mai 1895, par M. Louis Paul-Dubois.

descend, à la volonté du spectateur. Regarder le tarif de bas en haut, c'est la progression, regarder le tarif de haut en bas, c'est la dégression. Les deux systèmes, nous le répétons donc, sont théoriquement identiques. Seulement, en dehors de la théorie, chacun peut à son gré, par appréciation, appeler progressif le tarif à maximum lointain, et dégressif le tarif atténué à sa base seulement.

L'*income-tax* anglais semble rentrer dans le second type, puisque son tarif, rigoureusement proportionnel à partir de 17.500 fr., comporte seulement au-dessous de ce chiffre des déductions de 10 à 40 p. 100, avec exemption complète en faveur des revenus inférieurs à 4.000 fr. (1). Cependant si l'Angleterre, poursuivant la voie dans laquelle elle s'est engagée depuis plusieurs années, continuait à élever le niveau des minima exemptés ou dégrevés, sa dégression pourrait bientôt se transformer en progression (2).

En Prusse, et dans d'autres Etats allemands, la progressivité domine sans conteste en matière d'impôts sur le revenu, mais avec une certaine modération.

L'ancien *impôt des classes* de la Prusse présentait déjà une légère progression de 1 1/2 à 2 1/2 p. 100 à l'égard des revenus de 1.125 fr. à 3.750 fr. Maintenant que, depuis la loi du 11 juin 1891, le *Klassensteuer* est fondu dans l'*Einkommensteuer*, celui-ci a été doté de tarifs progressifs dont les éléments sont indiqués en détail au chapitre X, se résumant ainsi (3): exemption complète au-dessous de 1125 fr.; taux successifs, par échelons, depuis 0.61 p. 100 jusqu'à 4 p. 100, sur les revenus de 1.125 fr. à 25.000 fr., en moyenne (4). A partir de 25.000 fr., la proportionnalité règne au taux de 4 p. 100, maximum qui semble réaliser une

(1) Se reporter à l'exposé détaillé du tarif de l'*income-tax*, chapitre XI, § 2, pages 137 et suivantes.

(2) On a vu, en effet, que les *abatements*, inconnus d'abord dans le tarif de 1843, débutèrent à 5.000 fr. seulement, pour s'élever par étapes successives, à 7.500 fr. en 1873, à 10.000 fr. en 1877, à 12.500 fr. en 1894, et enfin à 17.500 fr. en 1898.

(3) Se reporter au chapitre X, § 7, où sont exposés les tarifs de l'*Einkommensteuer* actuel, pages 124 et suivantes.

(4) Nous disons *en moyenne* parce que, comme il a été expliqué page 125, les tarifs prussiens établis par tranches ne dégagent pas exactement le tant p. 100 afférent à chaque revenu; il faut alors le déduire soi-même *de la moyenne* des revenus compris dans chaque tranche.

suffisante modération, comme nous le faisions pressentir, étant donnée l'existence de la progressivité.

De même l'impôt complémentaire sur le capital, superposé au précédent depuis 1893, frappe les fortunes supérieures à 7.500 fr. de taux progressifs, dont la moyenne débute à 0.43 p. 1000 et s'élève à 0.50 p. 1000 sur les fortunes atteignant 275.000 fr. environ (1). A ce niveau il devient proportionnel. C'est donc encore là une progression relativement modérée.

La même analyse pourrait être poursuivie avec des constatations analogues à l'égard des tarifs existants en Autriche, en Bavière, dans le Wurtemberg, le royaume de Saxe, l'Alsace-Lorraine, le grand-duché de Bade, en Hollande, etc., dont les chapitres précédents ont exposé le mécanisme (2).

La France, jusqu'à ces derniers temps, comme l'Angleterre, ne possédait guère de tarifs progressifs. Il fallait, pour en découvrir la trace, rechercher ici et là des cas exceptionnels, dans l'impôt des patentes, par exemple, où certains tarifs croissent avec l'importance des éléments imposables quand il s'agit de taxer les grandes banques, les grands magasins, etc., dans les droits sur les cercles, où les cotisations et valeurs locatives sont surtaxées à mesure qu'elles s'élèvent. Autrefois aussi les droits fixes gradués d'enregistrement croissaient progressivement avec les sommes énoncées dans les actes; depuis la loi du 28 avril 1893 ils sont devenus proportionnels. De même la taxe sur les bordereaux d'agents de change comportait deux taux, dont le second surtaxait les opérations supérieures à 10.000 fr.; l'impôt sur la Bourse du 28 avril 1893 a unifié le tarif. A Paris, enfin, la contribution mobilière était dotée d'un tarif dégressif (3), dont le taux, déterminé chaque année

(1) Le mot *environ* est encore employé ici, parce qu'il s'agit toujours de taux moyens par catégories de fortunes, comme il a été expliqué pour les revenus. Se reporter, d'ailleurs, à ce qui a été dit au sujet de l'impôt complémentaire sur le capital au chapitre XIV, pages 172 et suivantes.

(2) Se reporter aux chapitres X, XIII et XIV.

(3) Cette taxe possédait nettement le caractère dégressif, le maximum du tarif ne pouvant pas, en effet, dépasser le taux normal de la contribution mobilière. Personne donc ne payait plus que le taux normal, résultant de l'application du centime-le-franc légal. Seulement, au-dessous du taux normal, des réductions étaient consenties *dégressivement* en faveur des petits loyers.

d'après les contingents, variait de 6.50 p. 100 à 12 ou 13 p. 100. Aujourd'hui la contribution mobilière de la ville de Paris continue à revêtir le caractère progressif, mais avec un nouveau système, celui de la *progression résultant de la déduction constante d'un minimum non imposable* (1), d'après lequel, conformément à la loi du 31 décembre 1900 (2), une somme uniforme de 375 fr. est déduite du montant des loyers réels d'habitation, ce qui suffit à constituer une progression très puissante au début.

Depuis la réforme des droits successoraux édictée par les lois des 28 février 1901 et 30 mars 1902, la progressivité a pris officiellement place au sein du système fiscal français, sans qu'il soit désormais besoin d'en rechercher des exemples épars. A l'ancienne gradation des droits successoraux par degré de parenté, en effet, a été ajoutée une nouvelle progression portant sur les sommes composant la part de chaque héritier, avec des taux débutant à 1 p. 100 et s'élevant par tranches jusqu'à 20.50 p. 100. Le détail de ces tarifs et de leur mode d'assiette, donné et commenté au chapitre XVIII (3), a permis de les qualifier d'exorbitants. Il semble difficile, en effet, de nommer modérés des échelons qui progressent jusqu'à 20.50 p. 100 et ne s'arrêtent qu'aux parts successorales de 50 millions et au-dessus. Au moins, les deux impôts prussiens auxquels nous avions cru pouvoir décerner l'épithète de modérés lâchaient-ils leur proie à 25.000 fr. environ pour les revenus et à 275.000 fr. pour les capitaux.

C'est bien, d'ailleurs, un tarif progressif dans toute la force du terme qu'a entendu instituer le législateur de 1901 et 1902, comme les rapporteurs et orateurs de la majorité n'ont cessé de le déclarer, en se félicitant de voir enfin cet élément progressif faire ouvertement son entrée dans nos codes fiscaux. Sans doute, certains d'entre eux tentèrent de prétendre d'abord qu'il ne s'agissait que de dégression ; les mots d'impôt *gradué* furent mis en avant pour

(1) Voir pages 251 et suivantes.
(2) Une délibération du conseil municipal fixe chaque année le montant de la déduction dont la loi du 31 décembre 1900 a déterminé le principe et le maximum à 375 fr.
(3) Voir pages 242 et suivantes.

rassurer les timorés; la loi du 28 février 1901 commença par arrêter le niveau de sa progression aux parts successorales d'un million, avec un tarif maximum de 18.50 p. 100. Mais les partisans d'une logique rigoureuse revinrent à la charge, affirmant que rien ne permettait de suspendre la progression au maximum d'un million, que la proportionnalité ne pouvait être l'apanage des riches, que, dès lors, l'échelle devait continuer son ascension jusqu'à 100 millions et au delà, avec des tarifs montant à 37 p. 100 (1) et à 62 p. 100 (2). Le ministre des finances et le Parlement tentèrent d'abord de résister. Mais, dès l'année suivante, la loi du 30 mars 1902 porta la progression jusqu'à 50 millions, avec le taux précité de 20.50 p. cent. Toujours donc la progressivité présente le même caractère inquiétant d'instabilité arbitraire, que spécifiait ainsi le représentant même du gouvernement en 1901 lorsqu'il croyait devoir s'opposer à l'adoption d'un des deux amendements cités ci-dessus. « 37 p. 100, disait le président du conseil des minis-« tres, 37 p. 100! Mais c'est plus d'un tiers de la propriété que vous « absorberiez! Il suffirait de deux décès successifs pour que l'Etat « pût s'approprier la majorité de l'héritage!..... Je ne puis m'em-« pêcher de remarquer qu'un tel amendement ne répugnerait pas « à l'école collectiviste..... Nous tenons à respecter intégrale-« ment le principe de propriété dans les grandes comme dans les « petites fortunes. Aussi repoussons-nous énergiquement l'amen-« dement qui irait à l'encontre de ces idées fondamentales..... Ce « n'est plus l'impôt, c'est une confiscation... » Le rapporteur du Sénat ajoutait : « Il y a un point où l'impôt perd son caractère de « prélèvement en vue de la participation de chacun aux dépenses « publiques, et où il prend un caractère tout différent, celui d'un « moyen de nivellement des fortunes qu'il confisque alors sous le « nom trompeur d'impôt. » (Sénat. Séance du 18 janvier 1901.)

Appliquez ces paroles gouvernementales de 1901 aux tarifs votés en 1902, qu'une transaction, peut-être provisoire seulement, a abaissés au-dessous des 37 p. 100 demandés, et vous posséderez

(1) Amendement de M. Anthime-Ménard. Chambre des députés, séance du 22 février 1901.

(2) Amendement de M. Klotz, même séance.

un jugement particulièrement précieux sur les dangers de la progressivité à l'encontre des successions.

Mais le seul but du présent exposé étant la recherche des pays où règne actuellement le système progressif, n'anticipons pas sur les conclusions.

En somme, si autrefois d'importantes exceptions subsistaient dans la liste des pays adonnés à l'impôt progressif, aujourd'hui, au contraire, tous les grands pays à peu près, et même beaucoup de petits, l'ont accepté pour l'un ou l'autre de leurs impôts. Le fait ne saurait être nié, dût-il réjouir les ennemis de la proportionnalité, bien à tort, d'ailleurs, car le fait est souvent brutal et ne prévaut pas contre l'idée.

§ 3. — *Economistes favorables à la progression. On range à tort parmi eux Montesquieu et Adam Smith. Opinions de J.-B. Say, John Stuart Mill, J.-J. Rousseau, etc.*

Parmi les penseurs partisans de l'impôt progressif, Montesquieu est toujours le premier cité, bien qu'il n'ait écrit à son sujet que le passage suivant : « La taxe était juste, quoiqu'elle « ne fût pas proportionnelle. Si elle ne suivait pas la proportion « des biens, elle suivait la proportion des besoins. On jugea que « chacun avait un nécessaire physique égal ; que ce nécessaire « physique ne devait pas être taxé ; que l'utile venait ensuite et « devait être taxé, mais moins que le superflu ; que la grandeur « de la taxe sur le superflu empêchait le superflu. » (*Esprit des lois*, livre XIII, chapitre VII.)

Immédiatement après avoir formulé cette appréciation à propos de la législation athénienne, Montesquieu passe à une autre question, celle de l'impôt foncier, et ne revient plus sur la progressivité, ni dans le livre XIII, spécialement consacré aux taxes, ni dans aucune autre partie de son ouvrage. Ce n'est donc là qu'une réflexion incidente, jetée chemin faisant par l'auteur de *l'Esprit des lois*, sans développements, sans grande portée d'ailleurs, de laquelle même on ne saurait déduire explicitement si l'illustre philosophe approuvait ou non le système athénien. Il

semble, dès lors, téméraire, pour si peu, d'avoir inscrit le nom de Montesquieu parmi ceux des partisans de l'impôt progressif (1).

D'Adam Smith, également, la phrase suivante peut seule être citée en faveur du système : « Il n'est pas très déraisonnable que « les riches contribuent aux dépenses de l'Etat, non seulement à « proportion de leur revenu, mais encore de quelque chose au « delà de cette proportion. » (*Richesse des nations*, livre V, chapitre VI.) La phrase, ainsi mise en vedette et répétée de bouche en bouche, semble, à première vue, contenir effectivement une certaine approbation de l'impôt progressif. Mais son véritable sens apparaît tout autre dès qu'on lit le passage entier, où Adam Smith, supposant, à tort d'ailleurs (2), que le pauvre dépense proportionnellement moins que le riche pour son logement, se félicite de l'inégalité qui en résulte au détriment du riche. Loin alors de louer l'impôt progressif, l'auteur de la *Richesse des nations* fait, au contraire, ressortir les mérites de l'impôt proportionnel qui permet, dans la circonstance, de taxer le riche plus que le pauvre (3).

Aucun autre passage ne parlant de l'impôt progressif, on ne saurait, en conséquence, ranger Adam Smith, pas plus que Montesquieu, parmi ses partisans, d'autant que les célèbres maximes sur l'impôt concluent en faveur de la proportionnalité (4).

(1) Jean-Baptiste Say dépasse donc de beaucoup les limites de la vérité lorsqu'il dit : « Montesquieu adopta complètement l'impôt progressif comme le seul « équitable. » (*Cours d'économie politique*, tome IV.)

(2) Aujourd'hui, d'après les enquêtes poursuivies dans les principales capitales d'Europe, il est démontré que le pauvre consacre à son loyer une part de son revenu beaucoup plus considérable que le riche. C'est ce qui justifie dans les grandes villes les exemptions ou réductions à la base de l'impôt mobilier.

(3) C'est comme si l'on voulait déduire de la phrase suivante que Gladstone fut un partisan de l'impôt progressif : « Il n'est pas en soi-même injuste que la « contribution proportionnelle du riche soit plus forte que celle du pauvre », phrase incluse précisément dans le plaidoyer du grand homme d'Etat anglais en faveur de la proportionnalité.

(4) De nouveau Jean-Baptiste Say prétend à tort qu'Adam Smith, « qui avait « des idées bien plus justes encore que Montesquieu sur les véritables intérêts « de la société », approuve, comme lui, l'impôt progressif. A la suite de J.-B. Say, l'opinion s'en est accréditée sans autre examen. Voir spécialement le *Traité des finances* de Joseph Garnier. Il se crée ainsi des légendes, sur la foi d'un premier écrivain dont les œuvres font autorité, légendes très difficiles à déraciner, tant qu'on ne recourt pas à la lecture même des textes incriminés.

Le nom de Jean-Baptiste Say, par exemple, peut être maintenu à bon droit sur la liste des adhérents, car ses préférences ne sont pas douteuses. Non pas que le célèbre auteur du *Cours d'économie politique pratique* se fasse le champion officiel de l'impôt progressif, mais il s'attache à réfuter, une à une, toutes les objections émises à son encontre, en manifestant pour lui, chaque fois que l'occasion s'en présente, une inclination non déguisée.

John Stuart Mill applique les mêmes sentiments aux droits sur les successions, comme nous l'avons déjà indiqué (1). C'est contre les héritiers dissipateurs seuls qu'il patronne l'établissement de droits progressifs. « Bien que, dans mon opinion, dit-il, le prin-« cipe progressif puisse soulever des objections comme principe « général de répartition de l'impôt, il serait juste et utile de l'ap-« pliquer dans la fixation des droits sur les legs et sur les succes-« sions. » La situation privilégiée des jeunes gens oisifs jouissant, à leur entrée dans la vie, des avantages d'une fortune qu'ils n'ont pas conquise, choquait vivement, en effet, l'esprit rigide du philosophe anglais.

L'école saint-simonienne, pour des considérations analogues, pensait que « les droits de succession devraient être fortement « augmentés, suivant une progression croissante très prononcée, « de manière à diminuer le scandale de ces fortunes énormes « acquises sans travail ».

Jean-Jacques Rousseau, qui, par ordre chronologique, aurait dû figurer en tête de la nomenclature, si l'on n'avait craint de lui donner en économie politique une primauté supérieure à ses mérites, écrit : « Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien « payer du tout ; la taxe de celui qui a du superflu peut aller au « besoin jusqu'à concurrence de tout ce qui excède son néces-« saire. » (Discours sur l'économie politique.) Plus loin, il se résume dans cette formule : « que l'imposition ne doit pas être faite « seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison « composée de la différence de leurs conditions et du superflu de « leurs biens. » Cette *raison composée*, assez difficile à saisir au

(1) Voir page 225.

premier abord, signifie que les tarifs fiscaux doivent suivre progressivement toute la portion qualifiée de superflue.

Léon Faucher, dont les doctrines fiscales sont, en général, très correctes, dit : « Il paraît équitable que celui qui, grâce à ses ta-« lents, à ses biens-fonds ou à ses capitaux, se donne et procure « aux siens toutes les jouissances du luxe, paye à l'État un tribut « proportionnellement plus considérable que celui qui n'a que le « produit de son travail quotidien pour nourrir et élever sa fa-« mille. Je considère l'impôt mobilier comme une taxe légitime-« ment progressive..., pourvu que la progression n'ait que qua-« tre ou cinq termes. On peut imprimer le même caractère pro-« gressif aux impôts de luxe et aux droits prélevés sur les suces-« sions. »

Enfin, Joseph Garnier propose de contrebalancer le caractère progressif à rebours de certains impôts indirects par l'établissement de contributions directes progressives dans le bon sens. Seulement, dit-il, l'impôt peut être progressif sans être spoliateur : « On peut concevoir une progression lentement progressive « et limitée à un taux modéré... L'impôt progressif, rationnel, « sérieux, est celui qui s'accroît, non pas d'une manière illimitée, « mais qui s'arrête à une limite modérée, qui se perçoit en vertu « d'un tarif lentement progressif, sans pouvoir dépasser une par-« tie du revenu... c'est celui que nous qualifions d'impôt *progres-« sionnel.* »

Ces divers auteurs, dont la liste n'est pas épuisée, ont incontestablement adhéré à l'impôt progressif, mais, sauf J.-J. Rousseau et quelques autres de son école, on voit qu'ils l'ont toujours fait avec réserves, sans arborer ouvertement leur drapeau, se bornant, comme disait Baudrillart, à adresser un salut sympathique au principe de la progression.

§ 4. — *Mérites attribués à l'impôt progressif. Rétablissement de la véritable proportionnalité. Egalisation des sacrifices.*

Par quels arguments les précédents économistes justifient-ils la

progression? En quoi leur semble-t-elle préférable à la proportionnalité? Quels avantages particuliers lui attribuent-ils?

Ces avantages sont de deux natures.

En premier lieu, disent-ils, l'impôt progressif permet de rétablir, dans l'ensemble du système fiscal, la véritable proportionnalité que les impôts indirects ont dérangée.

Nous verrons bientôt, en effet, que les impôts indirects, ceux d'entre eux surtout qui pèsent sur les objets de première nécessité, constituent une sorte de capitation. Comme disait Jean-Jacques Rousseau : « Le riche n'a qu'un ventre, non plus que deux jambes, aussi bien qu'un bouvier. » Dès lors, les taxes sur le pain, le vin, le sel, la viande, acquittées, non pas en raison des fortunes, mais en raison des consommations individuelles, représentent, par rapport aux revenus, une progression de charges qui croît avec la misère. Ces funestes effets ne peuvent alors être contrebalancés qu'au moyen de taxes à tarifs progressifs, redemandant au riche, sous forme de contribution directe, le supplément infligé au pauvre sous forme d'impôt indirect.

« Puisque l'impôt proportionnel se résout en un impôt progres-
« sif dirigé dans le sens de la misère, toute la question sociale
« consiste à retourner la progression et à faire que ce même impôt
« devienne progressif, au contraire, dans le sens de la fortune (1).»

La valeur de ce premier argument ne saurait être contestée, à condition toutefois de bien en préciser la portée. Il est trop vrai que les impôts sur les objets de première nécessité sont souvent progressifs à rebours. Dès lors, tant que ces impôts subsisteront, l'obligation d'établir une contre-partie en impôt progressif peut être à la rigueur invoquée. Sans doute, cette progression à rebours n'est pas toujours aussi accentuée qu'on le suppose. Mais, enfin, elle existe suffisamment pour motiver, à notre avis, avec d'autres raisons qui seront exposées plus tard, la suppression des impôts sur les objets de première nécessité. Seulement, une fois cette suppression opérée, l'argument s'allège beaucoup. Car les impôts sur

(1) Ce passage est extrait de la *Théorie de l'impôt* de Proudhon. Mais il faut remarquer que l'auteur met l'argument dans la bouche de ses adversaires. Car il conclut contre l'impôt progressif, comme nous allons le voir.

les consommations superflues, ou même d'une utilité relative, n'ont plus un caractère progressif à rebours assez condamnable, surtout si leurs tarifs sont maintenus dans une juste limite, pour justifier le remaniement compensateur des impôts directs. Ne vaut-il pas mieux, alors, détruire le mal à sa source, au lieu de chercher à le compenser par d'autres mesures qui seront peut-être, elles-mêmes, un nouveau mal? Supprimer, en conséquence, les taxes sur les objets de première nécessité, modérer les tarifs sur les objets d'utilité relative, c'est l'idée que développera le chapitre XXVII.

D'autres partisans du système progressif, à plus hautes visées, abordent un domaine différent. Dépassant le cercle de la fiscalité pour pénétrer au sein des réformes sociales, ils prônent l'impôt progressif comme l'instrument destiné à réaliser lentement, mais avec certitude, le nivellement des fortunes.

La souffrance infligée par l'impôt, disent-ils, n'est pas égale pour tous. Le pauvre, du fait des taxes même rigoureusement proportionnelles, subit une privation beaucoup plus intense que le riche. Arracher cent francs à celui qui possède seulement mille francs de revenu, c'est le dépouiller du nécessaire; tandis qu'un prélèvement de 10.000 fr. atteint tout au plus dans son superflu l'heureux possesseur de 100.000 livres de rente. *L'égalité des sacrifices*, voilà la formule de la véritable justice. Pour réaliser cette égalité des sacrifices, l'impôt doit occasionner à chacun la même somme de privations. Or, les privations ne deviendront équivalentes que lorsque le nécessaire se trouvera, de part et d'autre, entamé dans la même proportion.

Le nivellement des fortunes découle logiquement de ces prémisses, nivellement des fortunes que l'impôt progressif se chargera de réaliser, en supprimant, ou plutôt en confisquant la partie des revenus qualifiés de superflus (1). Telle est l'arme terrible que des

(1) Le rapport présenté par de Parieu à l'Assemblée nationale le 1er septembre 1848 relativement à l'impôt progressif contient, avec un exposé clair et complet du sujet, toujours utile à relire, des considérations sur ce point spécial. Le document figure, à titre d'annexe, dans le cinquième volume du *Traité des impôts*.

programmes dès à présent rédigés mettent à la disposition des passions révolutionnaires.

Il y a plus de trente ans, Baudrillart écrivait déjà : « Mais avec « l'égalité des sacrifices on poursuit l'irréalisable ! On raisonne « dans la donnée du communisme et c'est au communisme qu'on « aboutit nécessairement. Vouloir que le paiement d'une dette « quelconque impose à tous le même degré de privations « et de désagréments, au fond, qu'on se l'avoue ou non, c'est vou- « loir qu'il n'y ait plus ni riches, ni pauvres... C'est tout simple- « plement décréter l'égalité des conditions (1). »

Les vrais socialistes, sans doute, les socialistes intransigeants, éliminent de leur monde futur l'impôt sous toutes ses formes, même l'impôt progressif, comme le montre le chapitre IX. C'est pourquoi Proudhon, dans sa *Théorie de l'impôt*, combat ouvertement l'impôt progressif. Le système, si spoliateur qu'il puisse devenir, ne saurait satisfaire un esprit de sa trempe (2). L'impôt progressif, dit Proudhon, appliqué avec tempérament, ne produirait que des effets insignifiants : « Une fraise jetée dans « la gueule du loup ! Vaut-il la peine de bouleverser les lois, « les idées, les principes, de créer des catégories pour un si mi- « nime, si misérable résultat ? » D'autre part, ajoute-t-il, la progression poussée à l'extrême, « c'est la désorganisation de la « société par l'impôt, la plus brutale qui se puisse imaginer, et « sans le moindre élément, sans la plus petite étincelle de réorga- « nisation. » Cette réorganisation, aux yeux de Proudhon, résultera exclusivement de la socialisation des biens. Toute solution intermédiaire lui paraît un simulacre et une hypocrisie (3).

(1) Ce passage est extrait d'un article de Baudrillart sur *l'Impôt radical* dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 novembre 1871. Il eût été bien désirable que Baudrillart, avant sa mort, réunît en volume les remarquables travaux financiers toujours actuels qu'il a publiés dans la *Revue des Deux-Mondes* et dans le *Journal des Economistes*.

(2) Le livre de la *Théorie de l'impôt* ayant été composé, comme on le sait, à l'occasion d'un concours organisé par le canton de Vaud en 1860, l'auteur a dû y accepter la société telle qu'elle se trouvait constituée : « Or, dit-il, la société, « *à tort ou à raison*, s'est établie sur le principe de l'inégalité des fortunes. « Dès lors, ce seraient les conditions mêmes de la société qu'il faudrait modi- « fier ou transformer pour y introduire l'impôt progressif. »

(3) Voici un des passages les plus connus des dissertations de Proudhon con-

Mais beaucoup de socialistes opportunistes, jugeant le but définitif trop lointain ou trop hypothétique, n'envisagent que les étapes prochaines, où peut les amener sans bruit l'impôt progressif, avec le concours d'alliés inconscients (1).

Destinée d'abord seulement à contrebalancer la marche supposée inverse des impôts indirects, on voit donc bientôt la progressivité échancrer les successions, préparer la suppression de l'hérédité, rogner les revenus superflus, s'attaquer aux revenus abondants et faire redouter dans l'avenir le nivellement des fortunes. La fatalité d'une telle poussée empêche la science financière de classer le système parmi les procédés réguliers d'imposition.

§ 5. — *La proportionnalité comparée au système progressif.*

Tant qu'un procédé certain n'aura pas doté la progression de tarifs d'une modération *infranchissable*, comment se fier aux promesses, ou aux bonnes intentions, de ceux qui la prônent? La modération n'est qu'un mot et le tarif *progressionnel* de Joseph Garnier un titre d'imagination. Même en s'arrêtant au premier des rôles de l'impôt progressif, à celui qui précède ses empiétements, c'est-à-dire à la compensation de la progression à rebours des impôts indirects, quelle mesure permet de reconnaître si le but a été atteint, ou plutôt s'il n'a pas été dépassé?

Les partisans des tarifs progressifs modérés tracent sur le sable

tre l'impôt progressif : « La question n'est pas de savoir comment, à l'aide « d'une échelle de progression, on aura le plus tôt fait de ruiner les riches en « ne demandant rien aux pauvres; elle consiste, dans le régime actuel, à trou- « ver un système d'impôt qui, s'adressant de préférence à la richesse, respec- « tant la médiocrité, à plus forte raison, l'indigence, laisse subsister néanmoins « les rapports sociaux qui sont, comme nous l'avons dit, des rapports d'inéga- « lité... Et voilà pourquoi l'impôt progressif, capable tout au plus d'ali- « menter le bavardage des philanthropes et de faire hurler la démagogie, « manque également de sincérité et de valeur scientifique. » (*Théorie de l'impôt*, chapitre IV.)

(1) Baudrillart, dans l'article déjà cité, rappelle ce mot d'un membre du congrès de Lausanne en 1860 : « Que craignez-vous? L'impôt ne peut être trop « progressif. Le plus tôt n'est-il pas le mieux pour accomplir par là dans la « société un *mouvement général de bascule* en faveur de l'ouvrier prolétaire?»

Il est heureux, ajoute Baudrillart, en forme de commentaire, qu'il se rencontre de ces indiscrets, dans les congrès ou ailleurs. Combien de pareils mots valent mieux qu'un long discours! Qu'attendre de plus après cela?

une ligne idéale, que leurs successeurs effaceront à leur gré pour la reporter plus loin. Ils dressent une barrière susceptible d'être franchie au premier changement de personnel gouvernemental. La modération ne représente, en réalité, qu'un temps d'arrêt dans une marche en avant dont rien ne détermine le terme.

Cependant, tout en refusant de classer la progression parmi les formes d'impositions régulières, la science financière ne pousse pas l'intransigeance jusqu'à prononcer à son sujet *ex professo* une condamnation universelle. Elle consent à fermer les yeux sur les expériences plus ou moins inoffensives que certains gouvernements solides, ou se croyant tels, entreprennent à leurs risques et périls et sous leur responsabilité, sans méconnaître le caractère suspect et irrégulier de l'expédient qu'ils emploient. Peut-être ces gouvernements réussiront-ils, temporairement au moins, à se préserver des excès dans lesquels tomberaient d'autres Etats livrés aux passions démocratiques librement déchaînées. Demeurons spectateurs de leurs tentatives et bornons-nous à souhaiter que leur prudence du moment persiste le plus longtemps possible.

Les mérites de la proportionnalité n'en demeurent pas moins prééminents. La proportionnalité, en effet, ne constitue pas un système puisqu'elle tend simplement à répartir sur tous l'imposition dont les tarifs ont été fixés pour tous. Elle ne connaît pas de catégories; elle ne désigne pas, parmi les contribuables, ceux qui sont très riches, ceux qui sont seulement riches, aisés, ou pauvres. Elle relègue de telles distinctions dans la sphère des mots qu'on ne saurait traduire en chiffres. Avec elle, les majorités deviennent impuissantes à frapper d'ostracisme les minorités. Son taux unique applicable à la masse de la nation lui attribue une première qualité primordiale, la justice. Chaque citoyen paye sa cotisation en proportion de ce qu'il possède; celui qui n'a rien ne paye rien, celui qui a peu paye peu, celui qui a beaucoup paye beaucoup.

Les tarifs proportionnels, en second lieu, demeurent généralement, presque forcément, modérés, précisément encore parce qu'ils sont uniformes (1). Du moment qu'ils s'adressent à tout le monde,

(1) Se reporter à ce qui a été dit précédemment au sujet de l'impôt proportionnel comparé au système de la discrimination, pages 158 et 159.

du moment qu'ils étendent leur action d'une manière égale sur toutes les classes quelles qu'elles soient, ils susciteraient trop d'opposition s'ils voulaient dépasser les limites de la modération.

Le seul but, en effet, des tarifs progressifs, on s'en souvient, consiste à surcharger de taux excessifs les classes supérieures mises à part, que leur minorité laisse alors sans défense. La proportionnalité, non seulement ne se prête pas à ces partialités, mais l'universalité de ses tarifs provoque, de la part de la nation tout entière, une résistance susceptible de combattre victorieusement les exagérations de la taxation. Malheureusement les besoins des budgets modernes ne permettent pas toujours de fléchir devant ces résistances. L'obstacle n'en existe pas moins, et c'est beaucoup d'avoir obligé les gouvernements à compter avec l'opinion publique lorsqu'ils veulent se livrer à leurs trop habituelles tentatives d'empiétements fiscaux.

D'une part, donc, éviter les injustices qu'occasionne, ou que peut occasionner, l'oppression exercée sur des classes isolées; d'autre part, assurer, autant que possible, la modération des tarifs en rendant le pays tout entier solidaire au regard de l'impôt. Voilà qui suffit, semble-t-il, à manifester la supériorité de l'impôt proportionnel sur l'impôt progressif.

CHAPITRE XX

GRANDS MONOPOLES FISCAUX

Le mot monopole, dès l'abord, suscite un juste sentiment de défiance. Monopole signifie accaparement, exclusion, expropriation, prise de possession par un seul de ce qui devrait appartenir à tous; c'est le bien commun sortant des mains de ses détenteurs naturels pour entrer dans des mains privilégiées. L'instinct populaire, aussi bien que les déductions des économistes réprouvent les monopoles dans leur essence même.

Des nécessités d'ordre public justifient cependant certains d'entre eux, à l'égard des monnaies, des chemins de fer, de la poste aux lettres, des télégraphes et même, ajoute-t-on, des agents de change, des omnibus, des poudres à feu, etc.

Mais les monopoles fiscaux ne se réclament plus de nécessités d'ordre public. Ils procèdent d'une inspiration moins élevée, du désir du lucre. L'Etat les institue pour s'enrichir. La collectivité s'empare de tel commerce ou de telle industrie que les particuliers pourraient sans inconvénient exercer, uniquement parce qu'elle veut s'en attribuer les profits à titre exclusif.

On peut définir ces monopoles spécialement suspects en disant qu'ils représentent « l'accaparement, par l'État, dans le but « de s'en attribuer les profits, d'un commerce ou d'une industrie « susceptibles d'être exploités par les particuliers ».

§ 1. — *Monopole des tabacs. Son ancienneté en France, en Autriche-Hongrie, en Angleterre, etc.*

D'où vient cependant que quelques-uns de ces monopoles fiscaux

semblent mériter l'indulgence? Le monopole des tabacs, par exemple, un des plus notoires, est accepté aujourd'hui dans la plupart des pays. Son renouvellement pour une durée indéfinie a été dernièrement voté en France, sans soulever d'opposition théorique ni pratique (1).

Evidemment, on peut alléguer que ses 340 millions environ de revenu *net* annuel suffisent à endormir bien des rancunes. Mais l'économie politique ne désarmerait pas pour cela. D'autres causes qu'il faut chercher dans l'origine même de la constitution du monopole influencent l'opinion publique.

Le monopole des tabacs, en effet, s'est implanté en France sans secousse, sans violence. Son apparition n'y a suscité aucun trouble, supprimé aucune initiative individuelle, provoqué aucune expropriation. La matière imposable, saisie au début même de ses premiers développements, avant d'avoir eu le temps de connaître les expansions de la liberté, s'est donnée tout entière au fermier, qui, dès 1674, l'a exploitée, à ses risques et périls, moyennant une redevance annuelle fixée d'abord à 500.000 fr., élevée, d'étapes en étapes, à 30 millions 1/2 au moment de la chute de la monarchie.

Après 1789 intervint, sans doute, une ère transitoire de liberté, la Révolution ayant supprimé la ferme en 1791 et dégagé les tabacs de toute entrave fiscale jusqu'à l'an VII. Puis, de l'an VII jusqu'à 1810, l'impôt intérieur, établi sur les produits manufacturés, tout en édictant des formalités, continua à laisser chacun maître de planter, récolter, fabriquer et vendre. Mais ces vingt années de liberté (2), entrecoupées, d'ailleurs, de dix années au

(1) Jusqu'en 1892, le monopole des tabacs avait été concédé seulement pour une période limitée, souvent même très courte. Ainsi en 1824, les Chambres n'accordèrent que cinq ans au gouvernement, qui en demandait dix. En outre, de longues discussions, quelquefois de vastes enquêtes, précédaient les renouvellements de concessions. Ce fut donc une innovation importante quand la loi des douzièmes provisoires du 26 décembre 1892 se borna à insérer parmi ses dispositions un article, que beaucoup de députés ne se doutent peut-être pas avoir voté, lequel est ainsi conçu : « Art. 25. L'article 17 de la loi du 29 décembre 1882 portant prorogation des lois qui attribuent à l'Etat l'achat, la fabrication et la vente des tabacs dans toute l'étendue du territoire, continuera d'avoir son effet *jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné*. »

(2) Consulter, au sujet de cette époque de transition, notre ouvrage *les Finances de l'ancien Régime et de la Révolution*, chapitre XIV.

moins de stagnation des affaires, ne suscitèrent que de rares initiatives. Pendant longtemps, la consommation continua à s'approvisionner à l'étranger. De sorte que, lorsque le décret du 29 décembre 1810 restaura enfin le monopole, un petit nombre d'usines seulement durent être expropriées (1). Quant à la culture indigène, très habilement associée désormais à la nouvelle conception du monopole, la transition ne l'affecta pas.

On peut donc dire que, depuis le jour de son apparition jusqu'à l'époque actuelle, en vertu d'une mainmise continue, sauf pendant l'intervalle assez inoffensif dont il vient d'être question, le tabac est demeuré un produit d'Etat. Son monopole apparaît ainsi sous un aspect exceptionnellement pacifique, n'ayant jamais violenté le commerce ni l'industrie pour prendre leur place. Il habite, sans doute, leur domaine, mais sans s'y être substitué à personne, qu'on puisse dénommer tout au moins. Voilà pourquoi les plus intransigeants lui font grâce.

En Angleterre, de même, l'impatronisation du monopole des tabacs remonte à 1660. Elle s'est effectuée alors sous la forme d'interdiction de la culture indigène, maintenue depuis d'une manière absolue. De sorte que la totalité de l'approvisionnement intérieur doit traverser les bureaux de la douane anglaise pour y verser sa redevance annuelle de 316 millions de francs environ (2).

L'Italie, également, dès la fondation de son unité, accapara le monopole de la fabrication et de la vente des tabacs, déjà tout

(1) « Si l'on a réussi en France, en 1810, dit M. Léon Say, c'est qu'à l'époque « où le changement de législation a eu lieu, il y avait peu ou point de fabriques « de tabac et que l'industrie de la fabrication des tabacs et des cigares n'avait « pas alors le caractère scientifique qu'elle a revêtu depuis. »

Plus loin, cependant, M. Léon Say ajoute : « En 1812, l'Etat a payé 10.217.000 « francs pour l'acquisition de seize manufactures de tabac. Le remboursement « des marchandises en magasin à leurs propriétaires a donné lieu aux abus les « plus criants. Les négociants expropriés avaient rempli leurs magasins de pro- « duits qui n'avaient du tabac que le nom, comme par exemple des feuilles de « noyer, et plus d'une fortune s'est faite au moyen de supercheries déloyales de « cette espèce. » (Rapport général au nom de la commission des alcools, 31 mai 1888.)

(2) Les tabacs en Angleterre, une fois la frontière franchie, sont fabriqués et vendus librement. Leur rançon de 316 millions environ, chiffre de 1904, est définitivement payée à la douane. Le monopole anglais réside ainsi uniquement dans le fait de l'interdiction de la culture à l'intérieur.

installé, d'ailleurs, dans plusieurs des États qu'elle englobait, duché de Parme, États sardes, États romains, etc. Elle en retire aujourd'hui un de ses plus sûrs revenus, un des plus progressifs, soit 160 millions nets environ (1).

En Espagne, le monopole des tabacs, successivement confié à l'État et à des fermiers, remonte à 1632. C'est le premier en date. Il fournit fort à propos au budget de ce pays 134 millions annuels.

En Portugal, le monopole des tabacs remonte à 1664. En Autriche-Hongrie à 1670.

§ 2. — *Monopole des allumettes. Difficultés de son installation.*

A cette première catégorie succède une autre plus discutable. Le champ des monopoles remontant à la date même de la découverte du produit étant, en effet, très limité, si l'imagination fiscale veut continuer à se donner carrière dans la voie des monopoles, il faut bien qu'elle se résigne à envahir le domaine de l'initiative privée. L'Etat alors exproprie des exploitations libres, en pleine activité, s'installant par force à leur place pour s'attribuer leurs bénéfices.

L'exemple qui, dans cet ordre d'idées, s'offre en France à l'esprit est celui du monopole des allumettes (2). L'assemblée nationale de 1871, après avoir essayé d'établir un impôt sur les allumettes, émue de sa faible productivité, inévitable et passagère (3), résolut de transformer l'impôt en monopole. Par ce procédé, le budget s'assura, sans doute, un revenu immédiat de 16.030.000 fr., au

(1) Le produit brut du monopole des tabacs atteint 213 millions environ en Italie, et le produit net 160 millions environ, déduction faite d'une cinquantaine de millions de dépenses.

(2) Nous laissons de côté les exemples historiques parmi lesquels on pourrait citer spécialement les nombreux monopoles improvisés en Angleterre sous Charles Ier, quand ce prince, résolu à ne plus réunir les Communes, cherchait à se procurer de l'argent en dehors d'elles. Alors une quantité de denrées et produits, sels, savons, charbons, fers, vins, cuirs, amidons, plumes, cartes, dentelles, tonneaux, beurres, potasse, toiles, lunettes, etc., furent concédés, moyennant finance, en monopole. Cette méthode oppressive de lever de l'argent, ruineuse pour l'industrie, comme le montre David Hume, eut, en outre, l'inconvénient de ne rapporter presque rien au Trésor royal. (Voir, à ce sujet, notre ouvrage *le Budget*, 4e édition, page 13.)

(3) L'impôt sur les allumettes, créé par les lois des 4 septembre 1871 et 22 janvier 1872, rapportait 400.000 francs par mois, soit 5 millions par an environ, lorsque le monopole lui fut substitué. L'impôt, dit le rapport du 27 juillet 1872,

lieu de 5 millions. Mais à quel prix? Chacun, comme contribuable, ou comme consommateur, ne l'a que trop su.

Il fallut d'abord, d'après les comptes officiels, exproprier 600 fabriques, nombre considérable, car que, du jour au lendemain, 600 établissements viennent à fermer leurs portes, quelle immense émotion s'emparerait du pays! Sans doute, l'expropriation de ces 600 fabriques donna ouverture à indemnité en faveur des propriétaires ou exploitants. Les comptes officiels énoncent, de ce fait, une dépense de 32 millions et demi (1). Mais ce n'est pas tout que de payer.

Quand bien même les 32 millions 1/2 dont il s'agit eussent exactement représenté la valeur des 600 usines, peut-on affirmer que chacun des propriétaires ou exploitants reçut, dans ce total, sa juste part proportionnelle? N'y eut-il pas des enrichis et des appauvris? des habiles qui présentèrent des comptes avantageux, et des simples qui omirent d'enfler opportunément leurs chiffres d'affaires? Puis, toutes les personnes atteintes par le monopole ne furent pas comprises dans la répartition des indemnités. La loi ne stipulait qu'en faveur des fabricants et marchands d'allumettes. En dehors d'eux, les industries subsidiaires des fabricants de boîtes, de caisses, les lithographes, ferblantiers, vernisseurs, coupeurs de bois, colporteurs, etc., plus ou moins dépossédés, ne reçurent rien. Voilà ce que les tableaux officiels ne disent pas (2).

Ils ne disent pas non plus quels troubles, quels déclassements suivirent la fermeture des ateliers en activité, changements de carrière imposés au milieu de la vie, chômage succédant au tra-

est inefficace, il aggrave les charges des consommateurs, et trouble profondément l'industrie. La vraie conséquence de ces prémisses eût dû consister, ou bien dans la suppression de l'impôt, ou bien dans son renforcement. Car la fausse conclusion à laquelle on aboutit ne fit qu'aggraver les maux qu'il s'agissait de guérir.

(1) Le rapport de la commission législative qui institua le monopole ne prévoyait qu'un maximum de 20 millions d'indemnités d'expropriation (27 juillet 1872). Son estimation se trouva donc dépassée en fait de plus de 50 p. 100. Première déception que bien d'autres suivirent.

(2) Si les comptes officiels sont muets sur ce point, ils mentionnent, du moins, une dépense de 273.573 fr. pour frais judiciaires et autres, qui témoigne du grand nombre de contestations pénibles, de résistances litigieuses, de droits tenus en suspens.

vail. Car, parmi les milliers d'individus que faisait vivre l'industrie libre des allumettes, tous ne purent pas trouver place dans les usines officielles. Les modifications apportées à la situation géographique des fabriques, leur moindre nombre, l'extension de leurs procédés mécaniques éliminèrent une grande partie de l'ancien personnel. D'ailleurs, beaucoup de petits fabricants en chambre, de producteurs intermittents, de colporteurs locaux, incapables d'entrer comme ouvriers dans des ateliers réguliers, continuèrent clandestinement leur ancien métier, leur unique gagne-pain d'autrefois, au préjudice du monopole, et constituèrent cette armée de la fraude dont les débris subsistent encore.

Le monopole ne put entrer en fonctionnement effectif qu'au bout de deux ans et demi de litiges et de difficultés, le 1er janvier 1875. Alors, l'Etat remit l'affaire aux mains d'une compagnie fermière, qui, nécessairement, dans l'exécution, fit passer ses intérêts particuliers avant l'intérêt public. Car le meilleur des cahiers des charges, surtout pour une entreprise naissante, ne peut tout prévoir et ses stipulations, en tous cas, se prêtent à des interprétations élastiques.

On accuse quelquefois les administrations fiscales de l'État de déployer une ardeur excessive dans la poursuite de la fraude, de prendre avec une passion exagérée le parti du Trésor. Elles apportent, en effet, souvent trop de cœur à leurs fonctions. Mais chacun reconnaît, au moins, que seul le sentiment de l'intérêt public les anime toujours.

Les compagnies fermières, au contraire, ne connaissent pas l'intérêt public. Elles n'ont que leur propre bénéfice en vue, pour seule perspective les dividendes à distribuer, s'interdisant, dès lors, de rien concéder à l'Etat qui soit en désaccord avec l'intérêt des actionnaires. Encore une fois, on ne saurait leur en faire un reproche : l'essence même des sociétés industrielles le veut ainsi. L'assemblée nationale s'en rendit bien compte lorsque, après avoir voté le 28 juillet 1875 une loi qui autorisait la recherche à domicile des allumettes de fraude détenues par les particuliers et les établissements publics, elle vit les agents de la compagnie profiter de ce pouvoir exorbitant pour pénétrer partout, sans réserve, ni ménagement. En quelques mois, 20.000 visites domiciliaires

avaient été déjà pratiquées; des communes entières furent fouillées, maison par maison; les personnes les plus honorables n'échappaient pas aux perquisitions. La compagnie, malgré les observations de l'administration, s'apprêtait à continuer de plus belle (1), si le gouvernement, par un acte d'autorité, n'y avait mis bon ordre (2).

Aujourd'hui, depuis le 1er janvier 1890 (loi du 27 décembre 1889), l'État a repris personnellement l'exploitation de son monopole, progrès tardif, qui n'en laisse pas moins subsister l'absorption par l'État d'une industrie privée, destinée à vivre en liberté.

Les inconvénients de cette absorption sont de deux natures, en laissant de côté les troubles de la transition. L'Etat d'abord se charge de fonctions qui ne lui conviennent pas, pour lesquelles il n'a pas d'aptitudes naturelles, qui nécessitent la création de sa part d'un corps nouveau de fonctionnaires, d'employés et d'ouvriers d'État, dont on devrait plutôt chercher à diminuer qu'à augmenter le nombre. Cette première objection est tellement vraie qu'elle fut un des motifs prédominants de la concession de l'exploitation du monopole à une compagnie fermière, malgré la répulsion qu'inspirait le nom de *ferme* au pays. On recula, au début, devant l'idée de constituer l'Etat lui-même fabricant d'allumettes! Il est pitoyable, en effet, d'entendre interpeller le ministre des finances à la Chambre des députés parce que les allu-

(1) Le rapport qui demandait à la Chambre des députés l'abrogation de la loi du 28 juillet 1875 s'exprimait ainsi : « L'Etat et ses employés peuvent faire fléchir la rigueur du droit dans l'intérêt supérieur de la tranquillité publique, ils peuvent user avec modération des pouvoirs que la loi leur confère. Les agents d'une ferme générale ne le peuvent pas ; car leur administration est tenue de prouver à ses actionnaires que, dans l'intérêt du fonds social, elle se sert sans ménagement des armes que la loi lui a données. » (Rapport du 3 juin 1876.)

(2) La compagnie fermière répondait aux observations qui lui étaient adressées en montrant la quantité considérable d'allumettes de fraude saisies presque infailliblement à chaque perquisition. Aussi, loin de modérer ses fructueuses visites domiciliaires, s'apprêtait-elle à les étendre à tous les départements, quand l'administration, sans faire abroger la loi du 28 juillet 1875, s'empressa, par une décision du 15 juillet 1876, de notifier aux agents de la compagnie qu'ils ne pourraient dorénavant procéder à des visites domiciliaires qu'avec l'autorisation expresse d'un agent supérieur de la Régie. Dès lors, tout rentra dans l'ordre.

mettes ne *craquent* pas, parce que leur bois casse et que leur phosphore adhère mal (1).

En second lieu, le monopole fait perdre au pays tous les bénéfices que le développement naturel d'une industrie libre aurait procurés. En 1872, au moment où le monopole s'est interposé, l'industrie libre des allumettes commençait à prospérer en France et ses exportations s'élevaient à huit millions de francs. Or, que sont devenues ces exportations entre les mains de la compagnie fermière et de l'Etat? Elles ont à peu près complètement cessé d'exister (2), perte plus considérable qu'on ne le suppose, car les huit millions d'il y a 35 ans se seraient transformés aujourd'hui en vingt ou trente millions, représentant plus peut-être de travail salarié que les 24 millions de ventes actuelles à l'intérieur établis sur des prix majorés, tandis que les exportations sont comptées presque au prix de revient (3).

L'exemple de la France, d'ailleurs, n'est suivi que dans un nombre restreint de pays, généralement petits, la Grèce, la Serbie, la Roumanie, l'Espagne, etc.

(1) Ainsi, un député s'adressait en ces termes au ministre des finances, à propos du budget des manufactures de l'Etat : « Je m'étonne que vous ne puissiez « pas, avec tout le personnel si distingué que vous avez sous vos ordres, décou- « vrir le moyen de fendre des petits bouts de bois en quatre pour en faire des « allumettes! »

Puis plus loin : « Quand vous craquez une allumette de bois pour allumer « votre bougie, ou votre pipe, je vous demande pardon de l'expression, le bois « casse, vous n'allumez rien et vous brûlez votre tapis... Mais souvent l'allu- « mette ne prend pas. Je sais bien qu'au point de vue financier c'est tres intel- « ligent.

« — C'est évident! Cela pousse à la consommation!

« — Au lieu de payer l'impôt une fois, vous le faites payer deux, trois, quatre, « ou cinq fois... Je ne crois pas que cela soit digne de la fabrication de l'Etat. « J'ai voté le monopole...

« — Vous devez bien vous en repentir aujourd'hui!

« — Eh! oui! c'est un vote qui me pèse... »

(Séance du 10 février 1893.)

(2) D'après les comptes publiés en 1904, la Régie recueille seulement 39.473 fr. de ses ventes à l'étranger.

(3) En moyenne, en effet, d'après les derniers comptes de la Régie, un franc de produits représente 1.120 allumettes vendues à l'intérieur et 4.300 allumettes vendues à l'exportation.

§ 3. — *Monopole de l'alcool. Ses formes possibles.*

Le monopole des alcools se conçoit sous trois formes :

Monopole de fabrication, l'Etat demeurant seul chargé de produire et d'importer tous les alcools nécessaires à la consommation intérieure ;

Monopole de rectification, l'État faisant passer à travers ses alambics officiels tous les alcools pour les épurer;

Monopole de vente, l'État devenant acquéreur de tous les alcools fabriqués et rectifiés et les vendant lui-même au public.

La Commission des alcools de 1887-1888, présidée par M. Léon Say (1), examina successivement ces trois modes d'application du monopole et les repoussa un à un, pour les raisons suivantes :

Le monopole de fabrication sembla impraticable en France par suite de l'existence des bouilleurs de cru. L'Etat pourrait peut-être s'emparer des distilleries industrielles, mais il ne saurait songer à exproprier tous les petits producteurs. Comment admettre, d'ailleurs, qu'il se constitue le seul metteur en œuvre de toutes les matières premières, grains, betteraves, mélasses, vins, cidres, marcs, fruits, etc. !

Le monopole de la rectification, d'un autre côté, est superflu à l'égard des alcools centralisés dans un nombre restreint de grandes usines étroitement surveillées par la Régie, pouvant, dès lors, être contrôlés au point de vue de la rectification, sans qu'il soit nécessaire de recourir au monopole. Quant aux alcools des bouilleurs de cru, aucun procédé ne leur permettrait de traverser impunément l'alambic officiel, qui détruirait ou dénaturerait leur bouquet, et dont ils sortiraient uniformisés, c'est-à-dire dépréciés.

Enfin, le monopole de la vente transformerait l'Etat en chef suprême des marchands et débitants d'alcool, armée de fonctionnaires d'une nouvelle espèce dont il ne paraissait pas opportun de doter le pays.

(1) Le rapport de M. Léon Say, des 31 mai et 21 juin 1888, est un document de plus de 100 pages, où toutes les questions relatives au monopole de l'alcool se trouvent exposées.

Restait le monopole complet embrassant à la fois la fabrication, la rectification et la vente. Mais, après les précédentes condamnations individuelles, ce projet d'ensemble ne pouvait trouver grâce devant la Commission de 1887-1888, qui considéra, à plus forte raison, comme une désorganisation inacceptable le transfert en bloc à l'Etat de la totalité du commerce et de l'industrie des alcools.

D'ailleurs, il ne faut pas se dissimuler que, si l'une ou l'autre des trois formes précitées de monopole partiel parvenait à s'installer, la force des choses ne tarderait pas à lui substituer le monopole complet. Car tout se tient, se relie et s'enchaîne dans les affaires industrielles et commerciales, où l'on ne saurait songer à maintenir longtemps la coexistence et le contact, en dépit de limites factices, du régime de la liberté et de l'omnipotente réglementation gouvernementale. Le monopole partiel, en plus, ne pouvant manquer, au cours de son exploitation, de révéler de graves imperfections, d'inévitables lacunes, le seul remède, aux yeux de ses promoteurs, consisterait à poursuivre l'expérience en l'agrandissant, tendance constante des socialistes d'Etat! L'insuccès, dit Herbert Spencer, au lieu de détruire chez eux la foi dans les moyens employés, ne fait que leur suggérer l'idée d'en user d'une manière plus large et plus rigoureuse (1).

§ 4. — *Projet de monopole de l'alcool en Allemagne.*

En 1886, M. de Bismark voulut renouveler à l'égard de l'alcool la tentative de monopolisation qu'il n'avait pu faire réussir quatre ans auparavant à l'égard des tabacs. Son projet du 8 janvier 1886 consistait à accaparer au profit de l'État les opérations d'épuration, de coupage et de vente des alcools. L'Empire devait emmagasiner la totalité des spiritueux fabriqués par l'industrie privée ou importés, les travailler et les épurer dans ses usines officielles, puis les vendre au public par l'intermédiaire de débitants dépendants directement de la régie du monopole (2).

(1) *L'Individu contre l'Etat, l'esclavage futur*, par Herbert Spencer.

(2) Les deux premiers articles du projet de monopole soumis au conseil fédéral, le 8 janvier 1886, étaient ainsi conçus :

Le montant des indemnités d'expropriation était évalué à plus de 600 millions; la recette annuelle à 375 millions de francs net (1).

Le projet soumis au Reichstag y souleva de violentes objections, parmi lesquelles celle-ci nous intéresse spécialement : « N'était-il pas dangereux pour l'indépendance politique de la nation « de voir la création d'un nouveau et formidable corps de fonctionnaires de l'Etat, plus de 200.000 individus, tous révocables « suivant le bon plaisir de l'administration, devenant forcément « ses instruments ? Même les propriétaires de cafés, les restaurateurs, les aubergistes, sans appartenir à ce corps de fonctionnaires de l'Etat, devaient soumission à l'administration, car la « licence pouvait leur être retirée (2). » Le député allemand, M. Richter, disait au Reichstag : « L'empire est déjà maître du « service des postes et des télégraphes. Lui mettre encore entre les « mains un des commerces les plus actifs qui existent, un commerce qui exige un personnel de cent mille agents, ce serait « accroître à l'excès son influence et son pouvoir (3). »

Le monopole de la *vente* surtout effaroucha donc le Reichstag, parce qu'il risquait de transformer le cabaret en bureau électoral, et devait, en tous cas, étendre immodérément le personnel déjà beaucoup trop considérable dont dispose l'Etat.

Définitivement, malgré l'intervention personnelle du chancelier, le projet gouvernemental fut repoussé à une grande majorité (4), le 27 mars 1886.

« Art. 1. L'industrie privée reste chargée de la production de l'alcool brut en « se conformant aux prescriptions édictées par la présente loi.

« Art. 2. L'Empire emmagasinera la totalité des alcools bruts indigènes et « étrangers, il les épurera, les travaillera pour être employés en boissons alcoo- « liques, et, dans les cas prévus par la présente loi, il les vendra directement « ou les fera vendre par l'administration du monopole. »

(1) L'impôt sur l'alcool, assis à cette époque sur la capacité des cuves de fabrication, ou sur le poids des matières premières, ne produisait que 66.350.000 francs dans le réseau fiscal allemand, plus 4.618.000 fr. en Bavière, Wurtemberg et grand-duché de Bade, en tout 71 millions de francs environ pour l'Empire.

(2) Mémoire sur la législation allemande, par M. Isidore Sachs, novembre 1887.

(3) Rapport sur le monopole des alcools, par M. Emile Jamais, député, novembre 1887.

(4) Majorité contre le projet : 181 voix; 3 pour, et 37 abstentions.

§ 5. — *Le monopole de l'alcool en Suisse. Son but hygiénique et agricole.*

Dès le 25 octobre 1885, le peuple suisse vota qu'il convenait d'attribuer à la Confédération et aux cantons « les compétences « propres à combattre la propagation de l'ivrognerie et à diminuer « les abus de l'eau-de-vie », déclaration d'ordre exclusivement hygiénique, que la loi du 23 décembre 1886 traduisit en instituant le monopole de l'alcool, sanctionné par le *referendum* du 15 mai 1887. Actuellement la loi du 9 juin 1900 a remplacé et refondu la loi de 1886 sans modifications essentielles.

Voici ses principales dispositions :

La fabrication et l'importation des spiritueux se trouvent en principe exclusivement réservées à la Confédération. « Le droit de « fabriquer et d'importer les spiritueux, dont la fabrication est sou- « mise à la législation fédérale, appartient exclusivement à la Con- « fédération », disait l'article premier de la loi du 26 décembre 1886, que reproduit, avec quelques différences de forme, la loi du 7 juin 1900 dans ses articles 1 et 6.

Mais, tout en affirmant son intégralité (1), le monopole suisse ne détruit pas la fabrication indigène, primée, au contraire, comme on va le voir. L'existence des fabricants libres, en effet, est maintenue, à condition qu'ils se soumettent aux vues du monopole, c'est-à-dire à condition de ne plus demeurer que très imparfaitement libres. Ils sont autorisés à soumissionner des lots de fournitures que l'Etat leur achète très cher, pourvu que ces lots proviennent exclusivement de la mise en œuvre de matières premières indigènes, ce qui tend à privilégier « la pro- « duction agricole des seigles, pommes de terres, céréales, etc. » Très exceptionnellement, sans doute, le Conseil fédéral peut, dans des cas déterminés, autoriser l'adjonction de matières étrangères nécessaires à la saccharification et à la fermentation,

(1) Le gouvernement fédéral a voulu que théoriquement le monopole fût complet entre ses mains, afin que les libertés maintenues ne constituassent que des concessions et des exceptions.

spécialement en cas de mauvaises récoltes locales. Mais la loi ajoute aussitôt : « Le Conseil fédéral attachera des conditions « sévères à ces autorisations exceptionnelles » (Art. 3 de la loi du 7 juin 1900). En outre, lors des adjudications, des préférences sont accordées aux soumissionnaires de lots émanant des contrées où la récolte de pommes de terre excède l'emploi de ce produit comme aliment ou comme fourrage. Des préférences sont encore accordées aux soumissions présentées par les associations agricoles. Puis, le maximum de chaque lot ne peut dépasser 1.000 hectolitres d'alcool absolu par campagne et chaque distillerie ne peut obtenir plus d'un lot, ce qui empêche les distilleries industrielles d'accroître leur développement au détriment des distilleries agricoles (1). Dans chaque classe, d'ailleurs, le soumissionnaire des plus petits lots, à conditions égales, obtient la priorité... On voit combien est restrictive la soi-disant liberté laissée aux fabricants. Seules les distilleries qui ne soumissionnent pas de lots opèrent librement et peuvent employer, dès lors, certaines matières premières étrangères, mais sous la réserve de payer la *finance du monopole*, taxe compensatoire très élevée, que seuls les spiritueux de qualité supérieure sont capables de supporter.

L'intention de favoriser l'agriculture ressort surtout des prix élevés auxquels la Régie achète les alcools des usines qui acceptent et remplissent les conditions des contrats dont il vient d'être question. Ces prix, notablement supérieurs à la valeur courante de la marchandise, constituent la prime, prime non déguisée de 40 p. 100, et 50 p. 100 et plus. Ainsi, d'après les derniers comptes, tandis que les alcools potables achetés à l'étranger par la Régie lui reviennent à 52 fr. 42 le quintal, les mêmes alcools potables sont payés aux fabricants indigènes soumissionnaires 82 fr. 75 (2).

(1) Cette limitation à 1000 hect. est, en effet, très réduite si l'on considère que, dans certaines grandes distilleries du nord de la France, le travail dépasse 70.000 hect. par an. En Suisse, cependant, les distilleries peuvent, au delà du du maximum de 1.000 hect., fabriquer librement un supplément que la Régie leur achète alors à prix réduit. Ce supplément n'a jamais une grande importance.

(2) Chaque année, des écarts analogues existent entre les prix payés à l'étranger (c'est-à-dire les prix normaux de la marchandise) et les prix majorés payés aux distillateurs indigènes. Les chiffres des comptes de la Régie de 1903 cités

Encore cet écart considérable de 30 fr. par quintal entre l'alcool acheté à l'étranger et l'alcool de qualité identique acheté à l'intérieur, s'accroît-il des droits de douane acquittés par la Régie.

Une telle majoration au profit de la production indigène devient si lourde pour les budgets que la loi du 7 juin 1900, obligée de songer à l'économie, vient d'abaisser le maximum réservé à la production indigène à 30.000 hectolitres d'alcool absolu, soit 25.500 quintaux, par an, au lieu du quart de la consommation annuelle, limite originairement fixée par la loi de 1886 et atteignant 28.500 quintaux environ. Il en résultera non seulement, comme nous le disions, une économie pour la Régie, mais aussi la possibilité pour elle de vendre à des cours raisonnables les alcools dénaturés « livrables au prix de revient », d'après les stipulations légales.

Si le monopole aboutit ainsi, en premier lieu, à favoriser l'agriculture, d'autre part, son but essentiel consiste à combattre l'alcoolisme. Le *Referendum* de 1885 l'exprimait en termes explicites, la loi de 1886 l'inscrivit à son frontispice, et chaque année, les rapports officiels le rappellent. La lutte contre l'ivrognerie est la raison d'être, la justification même du monopole. A cet effet, la Suisse emploie deux procédés, d'abord la réduction de la consommation par l'élévation des prix de vente, puis l'assainissement des alcools potables par la rectification officielle, rectification opérée, au besoin, dans des usines fédérales dont la principale est située à Delémont. Mais comme beaucoup de spiritueux sont acquis d'emblée dans des conditions de pureté et de degré jugées suffisantes, les appareils rectificateurs officiels ne fonctionnent qu'exceptionnellement. Le rôle de la Régie, sous ce rapport, se résume dans cette prescription réglementaire : « Veiller à ce « que l'alcool potable soit suffisamment rectifié (1). »

ci-dessus n'ont donc rien d'exceptionnel. Le système même veut qu'il en soit ainsi.

(1) Article 12 de la loi du 7 juin 1900.

Pour ménager les goûts du public, la Régie a été obligée d'admettre le maintien, ou même l'adjonction, dans les alcools potables, d'une dose de *fusel* des-

La vente des alcools au public s'effectue par l'intermédiaire des entrepôts de la Régie, chargés de satisfaire à toutes les commandes pourvu qu'il s'agisse de 150 litres au moins et que le payement ait lieu comptant. Une fois les spiritueux payés et enlevés des entrepôts, leurs détenteurs les emmagasinent, les manipulent et les revendent à leurs risques et périls, sans que la Régie ait désormais à s'en préoccuper, au moins en ce qui concerne les marchands en gros, c'est-à-dire les commerçants qui livrent 40 litres au minimum par un seul et même envoi et par quantités d'au moins 20 litres de chaque espèce. Ainsi défini, « le commerce « en gros est libre », dit la loi du 7 juin 1900. Seul le commerce de détail demeure soumis aux autorisations et licences des gouvernements cantonaux, à l'exception encore des agriculteurs distillant leur propre récolte et ne produisant pas plus de 40 litres par an (1).

Après ce résumé général des dispositions constitutives du monopole des alcools en Suisse, on pourrait se demander interlocutoirement si les deux buts essentiels de sa création ont été atteints? L'agriculture a-t-elle prospéré en raison de ses privilèges? La consommation abusive des spiritueux a-t-elle été réduite? La seconde question seule nous retiendra quelques instants, la précédente qui concerne l'influence exercée par la protection sur l'industrie protégée semblant trop difficile à apprécier dans ses effets toujours passagers, et ne visant, d'ailleurs, qu'un des objectifs subsidiaires de la réforme de 1886. Au contraire, la lutte contre l'ivrognerie constitue son programme primordial, comme il a été dit. Or, à son égard, deux ordres de faits soulèvent dans l'esprit de l'observateur impartial des doutes et des inquiétudes.

Le premier de ces faits est la non-universalité du monopole, c'est-à-dire l'existence d'une lacune importante dans la mainmise

tinée à leur procurer le bouquet impur des eaux-de-vie de pommes de terre, très apprécié, notamment dans les cantons de Berne et de Soleure. « Il n'est pas « démontré qu'une proportion limitée du bouquet de l'alcool de pommes de « terre soit plus nuisible pour la santé que la quantité équivalente du bouquet « des autres eaux-de-vie et liqueurs », dit le Rapport du 29 mai 1891.

(1) Nous laissons de côté diverses dispositions concernant l'interdiction du colportage des spiritueux, l'interdiction du commerce de détail dans les distilleries, etc., dont les détails étendraient l'exposé au delà de ses limites.

de la Régie. L'exposé précédent, on s'en souvient, n'a retenu que l'importation étrangère et la fabrication des *usines* indigènes, parce que, en effet, la fabrication privée des petits propriétaires distillant les produits de leur propre récolte sort du cadre du monopole suisse. Elle demeure indemne à ses côtés. Une telle omission semble si dangereuse, si invraisemblable même, au premier abord, qu'on veut consulter les textes pour s'assurer qu'elle existe réellement. Or, les textes constitutionnels (1) et législatifs sont explicites. Afin d'obtenir le vote du *Referendum*, la loi du 26 décembre 1886 a jugé nécessaire d'insérer, parmi ses dispositions, la concession de la franchise à tous les bouilleurs de cru. La même crainte de mécontenter les populations agricoles a fait confirmer cette concession par la loi du 7 juin 1900, dont voici l'article premier, paragraphe 2 :

« Ce droit (le droit de monopole) ne s'étend pas à la distillation « des raisins, du vin, du marc de raisin, de la lie de vin, des « baies, fruits à noyau ou à pépins, et de leurs déchets, des racines « de gentiane et d'autres matières analogues de provenance « indigène. »

Remarquons incidemment que la formule suisse exclut du privilège, comme la formule française, les propriétaires qui distillent des grains, betteraves, maïs, mélasses, etc. Mais, en ce qui concerne les fruits, baies et racines, son énumération devient beaucoup plus étendue que la nôtre (2). Or, on sait combien déjà chez nous le maintien du privilège des bouilleurs de cru inflige de dommages à l'impôt. La fissure en Suisse ne peut donc manquer de causer aussi de graves préjudices au fisc, nous le verrons bientôt, et à l'hygiène qui nous occupe pour le moment. Permettre aux alcools de marcs, de lies, de pommes, etc., généralement non rectifiés et considérés comme particulièrement nocifs, de s'infiltrer

(1) La Constitution fédérale elle-même du 25 octobre 1885 contient, dans son article 32 *bis*, une formule d'exemption en faveur des bouilleurs de cru.

(2) En France, on nomme bouilleurs de cru les propriétaires qui distillent chez eux les vins, cidres ou poirés, marcs et lies, cerises et prunes provenant exclusivement de leur récolte. Cette nomenclature est absolument limitative. La formule suisse, au contraire, avec les mots *baies, fruits à noyau et à pépins et autres matières analogues*, devient très large.

en toute liberté dans la consommation locale, c'est rendre partiellement illusoires les minutieuses précautions édictées à l'égard des alcools contrôlés par la Confédération.

La Régie, dans ses rapports annuels, ne semble pas se préoccuper de cette situation, jugeant, sans doute, inutile de dénoncer des abus qu'elle ne peut empêcher. Tout au plus, le rapport de l'année 1887-1888 dit-il que, « dans une mesure impossible à « estimer, *mais certainement assez considérable*, la production « et la consommation des spiritueux affranchis du monopole ont « dû augmenter. » En 1891, le rapport dit encore : « Nous man- « quons absolument de données statistiques nécessaires pour « déterminer la production et la consommation des alcools non « soumis au monopole ». Plus prudents encore, les rapports contemporains demeurent tout à fait muets sur le sujet. Malgré leur silence, la lacune n'en continue pas moins à faire échec, d'une manière très large bien qu'indéterminée, aux clauses hygiéniques constituant la base même du monopole.

De même la liberté laissée aux marchands en gros, liberté inscrite formellement dans la loi, comme il a été dit, implique que ces commerçants peuvent, à leur gré, transformer les alcools bruts que leur livre la Régie en liqueurs et autres compositions préférées du public. Ce soin, d'ailleurs, incombe au commerce de gros d'une manière nécessaire, car la Régie n'a d'autre prétention que de vendre des alcools bruts. « La Régie ne vend ni eaux-de- « vie, ni liqueurs, mais seulement de l'alcool brut d'une pureté dé- « terminée et du trois-six ; en d'autres termes, elle ne fournit « aucune boisson proprement dite, mais elle fournit uniquement « la matière principale nécessaire à la fabrication des boissons « distillées (1). » Or, la fabrication des liqueurs, bitters, apéritifs, etc., dont le monopole ne se charge pas, dont il ne saurait pas, d'ailleurs, se charger, est, on le sait, particulièrement suspecte. Le caractère toxique des huiles essentielles, aromates, parfums, bouquets, ingrédients divers, entrant dans la composition de certains breuvages, a été maintes fois signalé. Fournir de l'alcoool brut irréprochable, seule mission de la Régie, ne suffit donc pas à

(1) Rapport de la Régie des alcools au conseil fédéral suisse du 29 mai 1891.

garantir l'innocuité des boissons absorbées par le public, que des additions et des transformations de toute nature, malheureusement trop usuelles, risquent toujours de contaminer. Sans doute, les débitants de boissons demeurent soumis à la réglementation et à l'inspection cantonale, mais cette intervention sanitaire des cantons ne dérive plus du monopole.

§ 6. — *Résultats fiscaux du monopole en Suisse.*

Le simple exposé de la législation constitutive du monopole des alcools en Suisse a montré jusqu'ici que les deux seuls buts de sa création consistaient à favoriser l'agriculture nationale et à combattre les méfaits de l'alcoolisme, ce dernier but, le plus essentiel, ne paraissant avoir été atteint qu'imparfaitement.

Mais le but fiscal, dira-t-on, n'entre-t-il pas en ligne de compte? La Régie, après avoir dépossédé à grands frais les distilleries indigènes de leur ancienne liberté (1), ne tire-t-elle pas largement profit du monopole qu'elle s'est attribué? Remarquons d'abord que la productivité du monopole contredirait absolument l'idée de restriction de la consommation mise en avant par les promoteurs

(1) Le montant total des indemnités payées aux distillateurs à la suite de l'installation du monopole atteint 4.111.263 fr., d'après les derniers comptes-rendus.

Ce chiffre aurait été beaucoup plus élevé si les industriels dépossédés avaient, comme en France, reçu une indemnité calculée sur les bénéfices précédemment retirés par eux de leur exploitation. Mais, en Suisse, les propriétaires de distilleries n'ont été indemnisés que de la *moins-value* résultant, pour les bâtiments et appareils servant à la distillation, de la mise à exécution de la loi.

Il a donc suffi de déterminer, d'une part, la valeur des distilleries comme telles, d'autre part la valeur des bâtiments et appareils pour un usage autre que la distillation, la différence entre les deux évaluations représentant l'indemnité fixée par la loi. Or, la valeur des bâtiments et appareils, avant la cessation de leur exploitation comme distillerie, a été estimée à 5.337.745 fr. Une fois le monopole en activité, cette estimation est tombée à 1.642.594 fr., d'où une indemnité de dépréciation montant à 3.695.151 fr., laquelle représente 70 p. 100 de la valeur primitive.

Si à ces 3.695.151 fr. d'indemnités on ajoute les frais subsidiaires, on retrouve les 4.111.263 fr. indiqués ci-dessus.

Un grand nombre des distilleries existant au moment de l'établissement du monopole, incapables de supporter le nouveau régime, succombèrent. Sur 1.400 fabriques environ en activité avant 1887, 30 seulement survécurent, auxquelles s'adjoignit depuis un nombre à peu près égal de nouvelles fabriques, ce qui porte leur nombre actuel à 66.

de la réforme de 1886. Du moment que sa visée principale consiste à combattre l'ivrognerie et même subsidiairement à favoriser l'agriculture nationale, il ne saurait être question de gros rendements budgétaires. Les résultats fiscaux abondants et progressifs se concilient difficilement avec la protection et la restriction (1). La Suisse devant opter, personne ne lui reprochera d'avoir préféré la recherche de la tempérance à la recherche de l'argent. Aussi ne doit-on pas s'étonner qu'il y ait eu *déception* dans les bénéfices du monopole par rapport aux évaluations primitives (2).

Voici, du reste les chiffres officiels.

L'estimation primitive avait prévu, en décembre 1886, au cours de la discussion du projet de monopole, un produit de 8.820 000 fr. par an (3). Les résultats effectifs, d'après les rapports annuels de la Régie, sont les suivants :

1887-1888	4.973.000 fr.
1889	5.358.000 —
1890	6.995.000 —
1893	5.959.000 —
1897	6.980.000 —
1898	7.249.000 —
1899	6.603.000 —

(1) « Le monopole, dit le rapport fédéral de 1887-1888, doit réduire la consommation des spiritueux, favoriser certains intérêts agricoles, et produire un « rendement financier. » Le même document ajoute : « Il saute aux yeux qu'il « existe une certaine contradiction entre ces trois buts différents. Plus la consommation diminue, plus les prix payés par la régie pour les produits de la « distillerie indigène sont élevés, plus les intérêts hygiéniques et agricoles, en « un mot, se trouvent sauvegardés, moindre en devient le rendement financier « du monopole. »

Un autre rapport fait cependant observer que les trois buts pourraient être atteints à la fois si, en même temps que la consommation se restreignait, les achats s'effectuaient à meilleur marché. « Une administration économique se« rait en mesure d'obtenir des bénéfices relativement considérables sur un petit « débit. » On ne voit plus cependant, dans cette hypothèse, comment l'agriculture recevrait satisfaction.

Il pourrait, d'ailleurs, arriver inversement que la fraude se développât un jour au point de compromettre simultanément, malgré leur apparente contradiction, l'intérêt financier, l'intérêt hygiénique et l'intérêt agricole.

(2) Rapport adressé à l'Assemblée fédérale par le conseil fédéral le 17 juin 1889. Chapitre XVII.

(3) Rapports annuels de la Régie des alcools au conseil fédéral.

1901	5.631.000 fr.
1902	5.825.000 —
1903	6.352.000 —

Non seulement le chiffre des prévisions originelles n'a pas été atteint, mais les produits annuels accusent une stagnation anormale de la part d'une matière imposable aussi progressive dans tous les autres pays. Est-ce alors un succès pour la tempérance? On aimerait à le croire si l'on ne connaissait les lacunes déjà exposées. En tous cas, l'inspection du tableau ci-dessus n'a rien d'encourageant au point de vue fiscal.

D'autant que le bénéfice de la Régie par hectolitre d'alcool pur ressort seulement à 89 fr. 65 en moyenne, au maximum (1), d'après les statistiques. La consommation intérieure, en effet, atteignant 129.949 hect. à 50 degrés, ou 64.975 hect. à 100 degrés, et la recette nette ne dépassant pas, en 1902, 5.825.000 fr., cela fait bien 89 fr. 65 de bénéfice moyen par hectolitre d'alcool pur. Or, du moment que le monopole suisse, en raison des ménagements qu'exige son maintien, et malgré son désir, d'autre part, de réduire la consommation, ne réussit pas à prélever sur chaque hectolitre d'alcool pur plus de 89 fr.65 en moyenne, c'est que son exemple n'est pas bon à suivre par les pays à gros budgets.

Quel produit annuel représenterait en France cet impôt de 89 fr. 65 par hectolitre? A peine 123 millions, d'après les bases statistiques de 1903.

Chez nous, l'alcool, avec son tarif général de 220 fr. par hectolitre (2), fournit normalement un produit de 330 millions de

(1) Nous disons *au maximum* parce que notre calcul, effectué sur la masse des recettes nettes, n'élimine pas, comme il aurait dû, les *recettes accessoires* et quelques autres, sans influence sur le prix moyen des alcools vendus. Une opération plus stricte aurait abouti à 78 ou 80 fr. de bénéfice moyen.

Bien entendu encore, il ne s'agit que de moyennes. Car les alcools étrangers achetés au cours international procurent un bénéfice élevé, tandis que les alcools indigènes surpayés ne laissent qu'un excédent de recettes insignifiant.

Se reporter, d'ailleurs, aux rapports annuels de la Régie qui fournissent au sujet des diverses sources de revenu du monopole des détails dans lesquels il semble superflu d'entrer ici.

(2) Le droit général sur l'alcool en France de 220 fr. par hectolitre (sans compter les droits supplémentaires d'entrée dans les villes) dépasse de 150 p.100 environ les 89 fr. 65 de bénéfice du monopole suisse.

francs, pouvant même vraisemblablement, moyennant quelques réformes, être un jour poussé jusqu'à 400 millions. La France subirait donc une perte budgétaire annuelle de plus de 200 millions en important tel quel le monopole suisse chez elle.

Si les gros produits constituent le point séduisant, le but avoué des divers projets d'introduction du monopole de l'alcool en France analysés précédemment, leurs auteurs font, on le voit, fausse route en invoquant l'exemple de la Suisse. Le monopole suisse a ses mérites, mérites très recommandables surtout en intentions, mais il n'a pas celui de la productivité.

§ 7. — *Le monopole de l'alcool en Russie.*

Un autre monopole de l'alcool existe en Russie, où, depuis 1895 (1), par essais successifs, il pénètre dans les diverses provinces de l'Empire. Aujourd'hui, après avoir débuté par l'est du Volga, puis par le sud et le sud-ouest, son fonctionnement s'étend à peu près partout.

L'Etat achète les alcools nécessaires à la consommation soit par adjudications publiques, soit par marchés passés avec les producteurs de la région, puis il les fait rectifier dans ses propres usines, ou, sous sa surveillance, dans des usines particulières, les emmagasine dans ses entrepôts, d'où ils sortent enfermés dans des récipients cachetés. Chaque bouteille porte une étiquette indiquant le prix, le volume et le degré du liquide. Le débit s'effectue dans des établissements créés et entretenus par l'Etat, dont les titulaires reçoivent, non pas des remises, mais un traitement fixe afin de ne pas être incités à pousser à la consommation. La vente à emporter est seule autorisée ; il est même interdit d'ouvrir les bouteilles sur place. A côté des *débits de la Couronne* ainsi gérés par des sortes de fonctionnaires à traitement fixe, que même, ajoute une notice semi-officielle (2), l'Etat loge, chauffe et éclaire,

(1) Le monopole de l'alcool avait auparavant existé en Russie à diverses époques.

(2) *Notice sur la régie des alcools en Russie*, rédigée à l'occasion de l'exposition universelle de 1900, et distribuée dans le pavillon russe du Monopole.

les particuliers peuvent exceptionnellement obtenir le droit de vendre les produits du monopole, sous des conditions spéciales (1).

Cependant, si, dans la pensée de ses fondateurs exprimée officiellement au cours des rapports des divers ministres des finances, le monopole russe tend surtout à combattre l'ivrognerie, le côté fiscal n'a pas été perdu de vue. Aujourd'hui, en effet, que la presque totalité de l'Empire voit le monopole remplacer l'ancienne accise, les résultats obtenus ne laissent pas que de satisfaire le Trésor. L'exposé du budget de 1904 enregistre, comme les précédents, des plus-values annuelles considérables, de 68 millions de fr. par exemple, pour le dernier exercice. En total, le produit net du monopole s'élève à 722 millions de francs environ (2). Ce chiffre n'a de sens précis que si le bénéfice de la Régie par hectolitre d'alcool pur en est déduit. Or, ce bénéfice ressort à 296 francs (3). Recueillir 296 fr. par hectolitre d'alcool pur, et voir ses recettes progresser d'une manière constante, voilà qui ne ressemble plus guère au monopole suisse, avec ses 89 fr. 65 par hectolitre et ses recettes stationnaires.

La différence des résultats tient à la différence de la conception du monopole dans les deux pays. Disons tout de suite, d'ailleurs, que la conception russe n'est et ne peut être celle d'aucun autre pays. Elle repose à peu près exclusivement sur l'accaparement de la vente au détail, que la Russie a pu effectuer comme nul autre Etat ne saurait le faire. La Russie, en effet, a dépossédé d'emblée,

(1) Ces autorisations exceptionnelles et toujours révocables concernent surtout les hôtels, les restaurants, les buffets des chemins de fer, des bateaux à vapeur, les cercles, etc.

(2) Jusqu'à ces derniers temps, l'ancien droit d'accise constituait la première perception du monopole, que complétait le bénéfice du monopole proprement dit. Aujourd'hui, depuis la loi du 28 mai 1901, le bénéfice du monopole figure en un seul chiffre, sans plus présenter les anciennes et inutiles distinctions.

Le bilan du monopole pour le dernier exercice s'établit ainsi :

Produit brut encaissé.....	1.025.000.000 francs.
Dépenses d'exploitation.....	303.000.000 —
Produit net.....	722.000.000 —

(3) Pour calculer le bénéfice moyen par hectolitre d'alcool pur, il a fallu convertir les roubles en francs à raison de 2 fr. 67 le rouble, les *vedros* en litres, à raison de 12 litres 30 par védro, et le degré de 40° en degré de 100°. Les statistiques russes indiquent 5.46 roubles par védro à 40° comme bénéfice net du dernier exercice, ce qui fait bien 296 fr. 20 par hectolitre d'alcool pur.

sans aucune indemnité, tous les anciens débitants qui, sous le nom de Koulàck, exploitaient le public, vendant les spiritueux à crédit, prêtant à la petite semaine, ruinant moralement et matériellement le *moujik*. A leur place, elle a installé des débits de la Couronne, comme il a été dit, dans des conditions que personne, semble-t-il, ne songera jamais à imiter. Pourrions-nous supposer l'existence, sur tout notre territoire, de cabarets officiels qualifiés de *bureaux* de vente, confiés à de semi-fonctionnaires jouissant d'un traitement fixe, logés, chauffés et éclairés, chez lesquels le consommateur n'aurait pas le droit de déboucher le récipient scellé qu'il achète au comptant et qu'il doit emporter à domicile pour en boire le contenu (1)? L'exemple russe, pas plus que l'exemple suisse, mais pour d'autres raisons, ne paraît donc pas susceptible d'être invoqué quand il s'agit de pays tels que la France.

D'autant que la Russie, pour exproprier, comme il vient d'être dit, *sans indemnité* tous les anciens débitants, a pu se borner à leur retirer du jour au lendemain les autorisations révocables dont ils étaient munis, autorisations qui n'existent pas ailleurs. En outre l'empire des Tsars, déjà soumis autrefois pendant longtemps à la contrainte du monopole, contient une population, depuis longtemps aussi, façonnée à un régime d'autocratie que nous ne connaissons pas. Pour tous ces motifs, encore une fois, l'exemple ne porte pas chez nous.

§ 8. — *Projets de monopole des alcools en France.*

En dehors de la Suisse et de la Russie, aucun pays d'Europe n'a mis en pratique le monopole de l'alcool. Pour en découvrir d'autres exemples, il faudrait aller en Amérique, où différents Etats des Etats-Unis interviennent autoritairement, dans un but exclusivement hygiénique, avec un insuccès d'ailleurs qui paraît définitif (2). Mais ce ne seraient toujours là que des exemples *non*

(1) A moins qu'il ne le boive dans la rue immédiatement devant, la porte même du débit, comme cela arrive souvent, paraît-il.

(2) Lire *la Lutte anti-alcoolique aux Etats-Unis*, par M. Dupré, la Tour docteur en droit. Musée social, juin 1903.

appropriables à notre pays, ce qui permet de continuer à déclarer qu'il n'existe, à vrai dire, aucun précédent dans la matière.

Les auteurs de projets contemporains sont alors forcés de construire un système idéal, plus productif peut-être que celui de la Suisse, moins coercitif peut-être que celui de la Russie, mais ayant le défaut d'émaner de leur seule imagination. Ces combinaisons contemporaines, dès lors, dépourvues d'autorité expérimentale, forcément improvisées, ouvrent la porte à l'inconnu, toujours inquiétant par lui-même, le devenant davantage encore quand on cherche à soulever ses voiles.

La multiplicité des projets ne saurait être reprochée ni à chaque auteur individuellement, ni à leur collectivité. Rien de plus naturel, lorsqu'une idée traverse sa période de gestation, que de voir des projets divers s'efforcer de la réaliser. Cependant il en résulte déjà que le public ne discerne pas clairement quel sort lui sera réservé et que le contradicteur ne sait plus au juste à qui s'en prendre. Sans en faire donc grief à personne, dressons la liste très panachée des principales propositions soumises actuellement au Parlement français.

Les plus modestes, parmi ces propositions, visent exclusivement, d'une manière apparente tout au moins, le monopole de la rectification. L'Etat concentrerait dans ses mains tous les alcools fabriqués, se chargerait de les épurer, puis les restituerait au commerce débarrassés de leurs impuretés (1). Ce serait le plus inoffensif des monopoles s'il pouvait subsister tel quel, c'est-à-dire, si la mainmise de l'Etat, au moment décisif de la rectification, pouvait ne pas violer la liberté préalable des fabricants, ni la liberté subséquente des vendeurs, comme il sera dit plus loin. D'autres veulent instituer le monopole facultatif, laissant le fabricant soi-disant libre de vendre ou de ne pas vendre ses produits à l'Etat, celui-ci, du reste, offrant des prix assez largement rémunérateurs pour que la presque totalité des alcools

(1) Proposition de loi de M. Guillemet. Rapport par l'auteur au nom la commission de l'alcool. Chambre des députés, 14 novembre 1899.
Proposition de M. Maujan. Chambre des députés, 13 mai 1891, avec la signature de 142 députés, et séance du 26 février 1903.

prenne, sans hésiter, le chemin des magasins nationaux. Cependant le producteur d'eau-de-vie de marque, qui refuserait de traiter avec l'Etat, demeurerait exceptionnellement assujetti au contrôle hygiénique. Le système se complique de l'obligation imposée aux débitants de vendre tous leurs alcools dans de petites bouteilles, dites *bouteilles fiscales*, destinées à assurer, par un mode de fermeture spécial, l'exacte perception des droits (1).

Une autre proposition monopolise seulement les alcools dénaturés, auxquels le pétrole serait joint, ces deux produits confiés à la *Régie autonome* créée pour exploiter leur fabrication et leur vente (2).

Interviennent ensuite des propositions d'une portée plus avancée dans le sens radical, propositions allant droit au but, la première monopolisant la rectification, l'importation, la vente en gros des alcools (peut-être aussi leur vente en détail dont il n'est pas parlé) et en plus la fabrication des alambics (3); la deuxième instituant franchement le monopole *intégral* de la fabrication, de la rectification, de l'importation et de la vente des alcools, poussant, comme on le voit, la logique à son inévitable extrême du premier coup (4), la troisième enfin organisant, comme la précédente, le monopole intégral en y associant les communes, qui participeraient à sa direction et à ses bénéfices (5).

Parmi ces échantillons des principales formes du monopole, lequel sera choisi? C'est l'inconnu, avons-nous dit. On n'en peut pas moins prédire à coup sûr que si quelque monopole partiel était provisoirement installé, l'expérience ne tarderait pas à le transformer en monopole complet. Prenons, en effet, pour exemple le monopole limité à la rectification dont le projet a été analysé

(1) Proposition de M. Louis Martin, reproduisant le système développé par M. Alglave, professeur à la faculté de droit de Paris.

(2) Proposition de M. Gustave Hubbard. Chambre des députés, 11 juin 1903.

(3) Proposition de MM. Jaurès, Briand et Sembat développée à titre de contre-projet au cours de la discussion du budget de 1903, par M. Jaurès. Séance de la Chambre des députés du 26 février 1903.

(4) Proposition de MM. Astier, Ruau et Chaigne, développée par M. Chaigne. Chambre des députés, 30 janvier 1903 et séance du 27 février 1903.

(5) Proposition de M. Edouard Vaillant. Chambre des députés, séance du 27 février 1903.

tout d'abord. Dès les premiers pas, d'après son libellé même, apparaît l'obligation de faire acheter par l'Etat, préalablement à la rectification, tous les alcools nécessaires à la consommation, afin de les diriger vers les usines officielles. Voici, d'ailleurs, le texte formellement proposé : « Tous les flegmes que l'Etat fera « rectifier en vertu du monopole que lui confère la précédente « loi seront achetés aux distillateurs français, sauf les cas d'in- « suffisance constatée, et dirigés sur les usines de rectification. « Les deux tiers seront achetés de gré à gré et l'autre tiers par « voie d'adjudications (1). » Déjà donc, avant toute autre opération, le monopole de la rectification se transforme, sous nos yeux, *en monopole d'achat et de revente*. N'est-ce pas détruire l'autonomie d'une industrie, l'accaparer, par conséquent, que de supprimer ainsi l'existence des transactions au moyen desquelles jusque là s'écoulaient librement ses produits (2)? Les producteurs se trouveront en face d'un acheteur unique, l'Etat, dont ils deviendront les satellites, ou plutôt les subordonnés. De même les vendeurs en gros et en détail se trouveront en face d'un distributeur unique, toujours l'Etat, qui leur livrera ses produits en en réglant lui-même le prix. La fabrication et le commerce tout entiers rentreront ainsi, sinon dans le giron, du moins dans la dépendance de l'Etat.

Encore une fois, dès que la main de l'Etat pénètre au sein d'un mécanisme industriel, c'est pour le fausser et lui faire perdre, avec sa mobilité, la liberté de ses mouvements. Même les parties qui ne semblent pas d'abord directement touchées finissent par obéir à l'impulsion officielle.

Le premier inconnu, celui qui résultait de la nécessité de choisir entre des projets multiples, peut donc à la rigueur être dégagé,

(1) Article 7 du projet de loi annexé à la proposition de M. Guillemet, adoptée par la Commission de l'alcool. Chambre des députés, rapport fait au nom de la commission, 14 novembre 1899.

(2) L'article 8 du projet de monopole du 14 novembre 1899 est ainsi conçu : « Au commencement de chaque trimestre, l'Etat publiera un tableau des quan- « tités de flegmes dont il pensera avoir besoin, et *fixera le maximum et le* « *minimum des prix entre lesquels pourront osciller les prix d'achats.* » La seule lecture de cet article suffit à faire apprécier le degré de liberté que possédera l'industrie de la fabrication, sous le régime du monopole.

puisque le monopole radical apparaît au bout de toutes les combinaisons.

Mais alors surgissent d'autres inconnus, ou d'autres problèmes d'une solution moins facile.

En premier lieu, quelles catégories d'expropriations précéderont l'établissement du monopole? Quelles industries, quels commerces seront sacrifiés pour lui faire place? Chaque projet prévoit si bien la gravité de ce bouleversement qu'il s'efforce de passer rapidement sur son exposé. La France cependant, plus qu'aucun autre pays, possède, en matière de production, de vente, de commission et d'exportation des boissons spiritueuses, une organisation ancienne, compliquée et puissante. Les relevés de l'administration des contributions indirectes constatent l'existence de 5.376 distillateurs et bouilleurs de profession, de près d'un million de bouilleurs de cru, de 28.566 marchands en gros, de 464.556 débitants. Or, quelle que soit la modération initiale du système adopté, s'il n'accapare pas d'emblée les uns et les autres, il les atrophiera tous pour le moins, comme il a été démontré. L'inconnu recèle donc ici des perspectives devant lesquelles la sagesse commanderait de reculer. Il s'agit de substituer à une organisation ancienne, fonctionnant à l'honneur et au profit du pays, un organisme artificiel, nouveau-venu, dépourvu d'expérience et de passé, ne possédant encore d'autre mérite que celui dont le décorent les illusions collectivistes (1).

Un autre inconnu, d'ailleurs, réside dans le prix de ces expropriations. L'administration des contributions indirectes s'est refusée jusqu'ici à en dresser l'évaluation. Seuls, quelques auteurs de projets l'ont tenté, mais avec un tel désir de réduire le total que leurs calculs se contredisent eux-mêmes. Tandis, en effet, qu'ils

(1) Dans un grand débat, au sujet du monopole de l'alcool, M. Jaurès n'hésitait pas à déclarer qu'il ne dérogeait nullement à ses doctrines en apportant une formule générale d'indemnité pour les grandes industries que son parti prétend *socialiser*. Et, étendant alors son raisonnement aux grandes sociétés industrielles et commerciales du pays, il exposait que 20 milliards suffiraient pour racheter toutes ces citadelles du capitalisme et en transférer la possession à l'Etat. Chambre des députés, séance du 26 février 1903, discussion relative au projet du monopole de l'alcool présenté par MM. Jaurès, Aristide Briand et Marcel Sembat.

estiment à presque rien les bénéfices actuels des fabricants susceptibles d'être expropriés, ils attribuent, au contraire, dans l'avenir, à l'Etat, une fois substitué à ces fabricants, des bénéfices exagérés. En réalité, l'entrée de jeu atteindra-t-elle un milliard, ou bien, suivant des affirmations intéressées, quelques centaines de millions seulement, dont l'émission d'obligations trentenaires se chargera d'acquitter le montant, moyennant une annuité sans grande importance budgétaire, on n'en sait rien. Ce qu'on sait, par exemple, d'une manière certaine, c'est qu'un profond bouleversement aura été accompli.

Nouvel inconnu au sujet de l'exportation des spiritueux, élément actuellement très important de notre commerce extérieur, qu'autrefois, au temps des traités de commerce, les négociateurs s'efforçaient de favoriser. Des quantités s'élevant en moyenne à 275.000 ou 300.000 hectolitres d'alcool pur passent annuellement (1), la frontière. Or, le monopole n'est pas un exportateur habile, l'exemple des allumettes le prouve d'une manière trop évidente. Le jour donc où l'Etat prendra possession des fabriques d'alcool, les chiffres d'exportation ci-dessus risquent beaucoup de ne plus constituer qu'un regret pour le passé.

Enfin, quels seront les bénéfices effectifs du monopole futur, dernier inconnu, car on ne saurait faire fond sur les 800 millions, ou sur le milliard, entrevus par les auteurs de projets. Pourquoi, en effet, le monopole réussirait-il à produire 400 ou 500 millions de plus que l'impôt actuel ? Poursuivra-t-il la fraude avec plus d'efficacité que l'impôt ? Quelles armes détiendra-t-il que ne détienne déjà, ou que ne puisse détenir, l'impôt? Les bouilleurs de cru, ces enfants terribles de la taxation, se corrigeront-ils spontanément à l'apparition du monopole? S'il s'agit de les supprimer, l'impôt ne peut-il pas le faire tout aussi bien que le monopole? Quant aux distillateurs et bouilleurs de profession, marchands en gros et débitants, armée régulière de la production, de l'em-

(1) Les statistiques annuelles des Contributions indirectes fournissent le montant exact des exportations effectuées en alcool pur et l'évaluation de l'alcool pur contenu dans les liqueurs exportées, en les supposant à 50 degrés. Ses chiffres totaux sont les suivants : en 1900, 345.741 hectolitres d'alcool pur exportés, en 1901, 314.068 hect., en 1902, 270.667 hect., en 1903, 284.207 hectolitres.

magasinement et de la vente des spiritueux, la Régie ne les enveloppe-t-elle pas, dès à présent, d'un réseau de formalités, de surveillance et de contrôle susceptible, d'ailleurs, d'être resserré, qu'une organisation improvisée, conçue dans un autre ordre d'idées, ne remplacera probablement pas avec avantage?

Sera-ce, d'un autre côté, l'absorption des bénéfices particuliers réalisés jusqu'ici par le commerce et l'industrie libres qui enrichira le monopole? Mais, pour cela, il faudrait supposer qu'après avoir exproprié ces commerces et ces industries l'Etat ne leur aura pas payé les justes et suffisantes indemnités qu'exige la loi du 3 mai 1841. Autrement, la chargede ces indemnités risquera de contrebalancer de bien près les profits futurs. Cependant, ajoute-t-on, la meilleure gestion du monopole, l'économie résultant de l'unité de direction substituée à un éparpillement coûteux, l'application en grand de procédés rationnels et scientifiques, sauront tirer de l'industrie et du commerce des alcools des revenus supérieurs à ceux que récoltaient séparément les anciens industriels et commerçants. Que de mécomptes probables au bout de telles espérances! S'il est une chose admirable, au contraire, dans notre pays, c'est la puissance de l'effort individuel, l'ingéniosité de l'initiative personnelle, le stimulant incessant que suscite la concurrence, la nécessité de demeurer au-dessus de ses affaires par crainte de tomber au-dessous, l'amour du gain, en un mot, dans ses bornes légitimes, faisant accomplir à chacun des prodiges d'activité rémunérés par de justes succès. A la place de ces vertus, qui ne peuvent être les siennes, l'Etat en possédera-t-il d'autres imprévues et plus lucratives? Sans vouloir incriminer par avance les honorables fonctionnaires chargés d'exploiter le monopole, moins aptes cependant, par leur nature même, à faire du commerce qu'à administrer les services publics, bornons-nous à répéter que là réside encore un grand inconnu.

Enfin si, comme il est à craindre, le monopole, une fois installé, ne réalisait pas ses promesses, le pays en serait réduit à regretter trop tard, et pour longtemps, pour toujours peut-être, car de telles ruines ne se réparent guère, d'avoir cédé à l'entraînement de projets tentateurs, sur la foi de chiffres incertains.

§ 9. — *Autres projets de monopoles fiscaux.*

Le monopole de l'alcool méritait ces longs développements, non seulement pour lui-même, mais surtout parce qu'il constitue le type du monopole fiscal le plus éventuellement réalisable, le premier à passer. C'est lui vraisemblablement qui inaugurera la série d'un grand nombre d'autres au moyen desquels l'idée collectiviste fera son chemin sous l'apparence d'une réforme d'ordre financier.

Déjà les projets de monopole des assurances, des raffineries de sucre, de l'achat des blés étrangers, des pétroles, suivent l'entrée en scène du projet sur les alcools. Le monopole des pétroles même a été voté par la Commission du budget de 1902 et le projet de loi de finances de cet exercice contenait six articles destinés à sa mise à exécution immédiate (1).

C'est donc bien un système général de monopoles fiscaux qu'il s'agit de combattre. L'objection de l'inconnu et de ses dangers s'applique à l'accaparement par l'Etat des raffineries de sucre, des introductions de blés étrangers, des assurances contre l'incendie (2), du commerce et de la distillation des pétroles, comme à la fabrication, la rectification et la vente des alcools. Pour toutes ces industries, les mêmes incertitudes règnent au sujet de leur expropriation, de leur prix de rachat, du succès de leur exploitation et des bénéfices qu'en retireraient les budgets.

Au-dessus de cet inconnu, d'ailleurs, planent les considérations développées au début qui condamnent le principe même des

(1) La Commission du budget de 1902, après avoir voté, dans son sein, le monopole des pétroles, a rédigé six articles de loi, compris dans la loi de finances sous les numéros 5 à 10, dont le premier était ainsi formulé : « A partir de la promulgation de la présente loi, l'achat, la raffinerie et la vente en « gros des pétroles sont attribués exclusivement à l'Etat dans toute l'étendue « du territoire ». Voir, pour les motifs à l'appui, le rapport général du budget de l'exercice 1902 rédigé par M. Merlou, député, 6 juillet 1901.

La Chambre des députés, après une vive discussion, prononça la disjonction des articles proposés par sa Commission. Séance du 6 mars 1902.

(2) Voir l'article de M. Paul Leroy-Beaulieu dans *l'Économiste français* du 4 février 1905 sur le projet à l'ordre du jour de *monopolisation des assurances*.

monopoles industriels comme représentant une usurpation injuste et dommageable au pays. Serait-on certain de recueillir les magnifiques bénéfices budgétaires promis — quoique le contraire semble probable — qu'il faudrait encore repousser par une fin de non-recevoir préalable, au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, toute idée de monopole.

L'Etat, en effet, ne saurait se procurer l'argent dont il a besoin, quand les produits de son domaine ne lui suffisent plus, que par l'impôt. Le droit de lever des taxes constitue le seul droit fiscal des gouvernements. C'est déjà beaucoup que de laisser les dépositaires de la puissance publique puiser dans la bourse des particuliers pour y prélever, sous forme d'impôt, une part de leurs profits annuels ou des biens dévolus à eux par succession. Au moins faut-il que la source de ces profits et de cette épargne soit respectée entre les mains de ceux qui l'utilisent précisément afin de pouvoir payer au fisc sa rançon annuelle, tout en s'enrichissant eux-mêmes et en enrichissant le pays, sans monopoliser encore, parce qu'on est le plus fort, les instruments mêmes de cette production et de cette richesse appartenant à tous.

TROISIÈME PARTIE

GRANDES DIVISIONS FISCALES DANS LE SEIN DES SYSTÈMES EXISTANTS

CHAPITRE XXI

IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS

§ 1. — *Définitions.*

La classification établie entre les impôts directs et les impôts indirects émanant de l'administration fiscale, nous lui laisserons la responsabilité de leur définition, telle que la formule l'*Instruction générale des finances :*

« La contribution directe s'entend de toute imposition qui est « assise directement sur les personnes et sur les propriétés, qui « se perçoit en vertu de rôles nominatifs et qui passe immédia- « tement du contribuable cotisé à l'agent chargé de percevoir.

« Les impôts indirects sont ainsi nommés parce que, au lieu « d'être établis directement et nominativement sur les personnes, « ils reposent, en général, sur des objets de consommation ou « sur des services rendus et ne sont, dès lors, qu'indirectement « payés par celui qui veut consommer les choses ou user des « services frappés de l'impôt. »

Sauf le style, qui sent un peu son origine administrative, sauf l'excessive dimension des phrases, sauf quelques inexactitudes à corriger et quelques lacunes à combler, cette définition semble satisfaisante.

En fait d'inexactitudes, l'Instruction générale a tort de dire que l'impôt indirect est toujours *indirectement* payé par celui qui veut consommer les choses ou user des services, puisqu'elle range elle-même parmi les impôts indirects les droits de succession, de donation, de vente, qui sont, au contraire, *directement* payés par les débiteurs, héritiers, donataires, acquéreurs, nominativement mandés au bureau d'enregistrement, pour y verser les sommes dont ils sont redevables.

En outre, l'Instruction générale omet de signaler certain caractère essentiel qui, dans la pensée même de l'Administration, singularise plus que tous autres les impôts directs et indirects. Il s'agit de la permanence des éléments imposables, ou de leur intermittence. M. de Foville a très heureusement commenté les idées cachées sous ces mots, dans son cours à l'École des sciences politiques (1) : « L'impôt direct, dit-il, vise et atteint chez le « contribuable ceux des éléments imposables qui ont un caractère « durable, constant, ou, du moins, continu, comme l'existence, la « possession ou la profession. Exister, posséder, exercer un « commerce ou une industrie, voilà chez l'homme des données « permanentes, que l'Administration peut suivre dans leur cours « et mettre en coupe réglée, pour ainsi dire, par des impôts nomi- « natifs ou périodiques. Les impôts indirects, au contraire, por- « tent, non pas sur des qualités ou des possessions, mais sur des « circonstances, sur des faits particuliers, sur des actes intermit- « tents. En deux mots, le verbe *faire* appellerait l'impôt indi- « rect, le verbe *être* ou *avoir* appellerait l'impôt direct. »

M. de Parieu avait déjà dit : « Le législateur atteint par l'im- « pôt direct les situations normales, relativement stables, la pos- « session ou la jouissance des richesses. C'est à cause de la per- « manence des faits auxquels il se réfère que l'impôt direct « comporte des rôles nominatifs. »

L'idée de permanence ou d'intermittence des éléments imposables doit donc figurer dans la définition des impôts directs et

(1) Ce passage, emprunté au cours de M. de Foville à l'École des sciences politiques, a été reproduit en partie par lui dans un article de *l'Economiste français* du 1er septembre 1883.

indirects, dont elle fait partie intégrante. Complétons conséquemment le texte administratif en le libellant de la manière suivante :

« Les contributions directes frappent certains faits permanents, « périodiquement constatés, et sont perçues au moyen de rôles « nominatifs.

« Les impôts indirects frappent certains faits intermittents « constatés au jour le jour, et sont perçus en vertu de tarifs imper- « sonnels. »

Deux particularités distinguent, en résumé, les impôts directs des impôts indirects : l'assiette d'abord, reposant soit sur des faits permanents, soit sur des faits intermittents ; l'instrument de perception ensuite, consistant ici en rôles nominatifs, là en tarifs impersonnels.

D'autres classifications, sans doute, plus rationnelles, plus fécondes en conséquences, apparaîtront ultérieurement.

Cependant, consacrée par le temps, à peu près exclusivement adoptée dans les documents officiels, celle-ci fournit d'intéressantes distinctions aux points de vue de l'assiette et de la perception de l'impôt (1). La preuve en est que les contributions directes et indirectes ont toujours été confiées à des catégories différentes d'agents. Les premières autrefois appartenaient au Contrôle général, tandis que les secondes étaient affermées. Aujourd'hui encore, les premières relèvent, pour la perception, des services placés directement sous les ordres du ministre des finances, tandis que les secondes sont établies et perçues par des Directions générales relativement indépendantes. Leur personnalité distincte ne saurait donc être contestée, personnalité qui attribue à chacune d'elles des mérites et des désavantages spéciaux dont l'exposé va être présenté.

(1) Telle n'est pas l'opinion de M. Paul Leroy-Beaulieu, qui accuse l'Administration d'avoir créé « par ses classifications tout empiriques » la confusion et le trouble dans les esprits. « On ne saurait croire, dit-il, les ravages que font « dans l'esprit, les confusions qu'y produisent ces deux vocables mal interprè- « tés. » L'Administration semble innocente de tels mefaits. Elle a modestement adopté, pour son usage, une distinction entre les impôts directs et indirects. C'est à nous qu'il appartient de ne pas en tirer de fausses conséquences et de rectifier scientifiquement ses définitions, comme le fait, d'ailleurs, M. Paul Leroy-Beaulieu.

§ 2 — *Solidité des impôts directs. Exemples divers. L'impôt des 45 centimes.*

Les mérites réciproques des taxes directes et indirectes peuvent se résumer ainsi :

1° La perception des impôts indirects est plus facile que celle des impôts directs ;

2° Le produit des impôts directs est plus sûr, mais il est moins progressif que celui des impôts indirects.

Ce qui revient à spécifier les qualités particulières de chacune de ces contributions par ces seuls mots :

Solidité pour les impôts directs ;

Facilité de perception et élasticité de rendement pour les impôts indirects.

La solidité des impôts directs résulte de leur nature même. Elle est évidente à l'égard de ceux d'entre eux qui sont de répartition, puisque le montant des sommes recouvrables, déterminé d'avance par l'autorité législative, doit, de gré ou de force, rentrer intégralement dans les caisses du Trésor (1).

Elle est garantie de même à l'égard des impôts de quotité par la forme nominative des rôles, les rôles nominatifs assignant à chaque contribuable sa cote, notifiée par avertissement, sorte de billet à ordre recouvrable au besoin par les voies de droit, avec privilège du Trésor, sans échappatoire possible (2).

Qu'elles procèdent donc par voie de répartition ou de quotité, les contributions directes, en vertu de leur contingent et de leurs rôles nominatifs, reposent toujours sur des bases certaines. Dès lors, loin de s'effaroucher, à la moindre alerte, comme leurs brillants rivaux, on les trouve prêtes, en toute circonstance, à fournir exactement au Trésor les sommes qu'il attend d'elles. C'est bien là leur caractère prédominant, leur qualité essentielle (3).

(1) Voir, au chapitre suivant, la définition des impôts de répartition et de quotité.

(2) A moins de délaisser son bien, comme il arrive trop souvent en Italie.

(3) M. Thiers disait en 1833 : « L'impôt direct a pour caractère essentiel la « solidité. Il résiste même en temps de guerre. Tandis que l'impôt indirect ne

Cette précieuse vertu de solidité leur a permis, à diverses époques, de rendre aux budgets des services remarquables, services qu'il n'aurait pas fallu demander aux impôts indirects (1).

Les épisodes de la Révolution de 1848 en fournissent un exemple frappant. Après le 24 février, les affaires étaient suspendues, le crédit supprimé, la confiance absente. Partant, les taxes indirectes perdirent pied et s'effondrèrent. Au contraire, les contributions directes, non seulement continuèrent à fournir avec régularité leur rendement primitivement prévu, mais on put les surcharger de 190 millions par l'impôt des 45 centimes additionnels.

Garnier-Pagès, alors ministre des finances, s'en exprime ainsi : « Après avoir tout examiné, tout considéré, tout pesé, nous reve- « nions au point de départ, c'est-à-dire : ou demander à la France « de se sauver par un grand effort, ou laisser passer la banque- « route ! » La situation, on le voit, était extrême. Aussi, les donneurs de conseils affluaient-ils, comme toujours en pareilles circonstances. Les médecins et empiriques se pressaient au chevet du moribond et chacun d'eux offrait un milliard toutes les 24 heures au Trésor. « Quand tout l'équipage se jette en désordre à la ma- « nœuvre, c'est que le navire est en plein naufrage. Nous n'avions « plus le temps d'imaginer de nouvelles combinaisons de lest, d'a- « ménagement ou de voilure ; il fallait boucher tout de suite la « voie d'eau par où le navire sombrait. » Peut-être la comparaison maritime est-elle ambitieuse, mais elle exprime bien l'état de détresse dans lequel le pays était tombé. Que faire, alors ? L'impôt restait comme l'unique ressource. Mais quel impôt ? « Serait-ce « l'impôt indirect? Tout le monde sait que cet impôt a pour base « la consommation. Or, à la suite de toute révolution, la con- « sommation s'arrête forcément. »

« résisterait pas, il fléchirait sous le fardeau qu'eût supporté l'impôt direct. » (Discours du 15 avril 1833.) Le mot solidité employé par Thiers est bien le mot propre. Nous l'avons adopté d'après lui.

(1) « Lorsque, dans des circonstances imprévues, on est obligé d'accroître tout « à coup le revenu de l'Etat, une contribution indirecte ne peut point promettre « un résultat prochain assuré... De plus, les contributions indirectes peuvent « diminuer la consommation, être vaincues par la fraude, ne pas trouver de « soumission. Tout y est incertain et problématique. » (Discours de M. de Barante, directeur général, au sujet de la loi du 28 avril 1816.)

A défaut de l'impôt indirect, l'impôt direct vint offrir heureusement sa précieuse réserve : « Bon gré, mal gré, j'étais donc rejeté « de position en position à une seule et dernière issue : *l'impôt* « *direct*, dont les rôles étaient distribués et dont la perception « pouvait avoir lieu le lendemain (1). »

L'impôt direct, seul ainsi, dans cette terrible crise, fut en mesure de fournir à l'Etat le supplément de ressources qui lui permit d'éviter la banqueroute, supplément considérable puisqu'il atteignit 190 millions effectivement recouvrés (2). « Si l'impôt des « 45 centimes, a-t-on dit, a tué la République, il a sauvé le gou- « vernement. » — « Grâce à l'impôt des 45 centimes, on a pu « payer la rente, les caisses d'épargne, les bons du Trésor, les « cautionnements, etc., réorganiser l'armée, continuer les travaux « publics, rétablir la tranquillité, faire face à tous les services. « Grâce à l'impôt des 45 centimes, le gouvernement provisoire a « sauvé la France de la guerre civile et de la banqueroute (3) ! »

De même, en 1870, 1871 et 1872, on vit les contributions directes maintenir leur position, sans fléchir sous le coup des événements. Elles rapportèrent, pendant chacune de ces années de trouble, exactement les sommes pour lesquelles elles avaient été évaluées aux budgets de prévision, un peu plus même quelquefois, soit :

(1) Ces différents passages sont extraits d'une petite brochure in-18 publiée par Garnier-Pagès et intitulée *l'Impôt des 45 centimes*.

Le même auteur dit encore ailleurs : « Le gouvernement de la République « pouvait-il songer à surélever l'impôt indirect qui a pour base la consommation « et qui, pesant spécialement sur le travail, frappe proportionnellement plus « sur le pauvre que sur le riche ? C'eût été mentir à son origine...

« L'impôt des 45 centimes était donc une mesure de salut, non de fiscalité. « C'était la vraie solution, simple, sensée, légère au travailleur et au pauvre. » (*Histoire de la Révolution de 1848*, t. VII.)

(2) On sait que les 45 centimes en question furent ajoutés, non pas seulement au principal, mais au bloc tout entier des contributions directes, centimes additionnels compris, telles qu'elles figuraient en total dans les rôles.

(3) Même brochure : *l'Impôt des 45 centimes*. L'auteur y ajoute, à un point de vue plus personnel : « L'impopularité sembla alors attachée à un nom, à un « homme. Un homme, c'est peu ! on le sacrifia. Cet homme, ce fut moi. Quoi « de plus naturel ? J'étais devenu l'homme des 45 centimes. Il est des époques « où le pouvoir c'est le martyre ! Je me suis volontairement offert en sacrifice « aux nécessités d'une situation terrible. Mais l'injustice n'a qu'un temps ! »

En 1870 : 586.000.000 de francs;
En 1871 : 581.300.000 —
En 1872 : 604.500.000 —

Les seules différences avec les évaluations furent les suivantes :

Impôts directs,	1870.	— En plus aux recouvrements..	3.251.000
—	1871.	— En moins aux recouvrements.	12.868.580
—	1872.	— En plus aux recouvrements..	5.034.000

Pendant ce temps, les impôts indirects, en pleine déroute, se soldaient par des moins-values de plus de 150 millions.

De même, au cours de la crise, moins intense sans doute, qui sévit sur nos budgets après 1880, la stabilité des impôts directs fut encore remarquable :

Impôts directs :

1883	— En plus aux recouvrements.....	7.745.000 fr.
1884	— En plus aux recouvrements.....	3.675.000 —
1885	— En moins aux recouvrements....	2.756.000 —
1886	— En moins aux recouvrements....	2.786.000 —

Les oscillations des impôts indirects, au contraire, s'accentuèrent dans le sens de la baisse d'une manière continue :

Impôts indirects :

1883	— En moins aux recouvrements....	68.021.000 fr.
1884	— En moins aux recouvrements....	47.963.880 —
1885	— En moins aux recouvrements....	31.943.940 —
1886	— En moins aux recouvrements....	65.621.940 —

D'ailleurs, le fait seul du poids des centimes additionnels dont les contributions directes supportent normalement la surcharge, poids sans cesse progressif, qui en est arrivé aujourd'hui à dépasser souvent le principal, suffirait à prouver leur singulière solidité.

Sans doute, quand la richesse du pays se développe, quand la prospérité sourit, on se laisserait volontiers aller à préférer les brillantes évolutions des impôts indirects, dont nous allons parler.

Mais qu'une guerre, qu'une révolution surviennent, que la moindre crise même se produise, on se remet vite à apprécier la solidité des contributions directes, dont les contingents et les rôles nominatifs continuent, sans s'émouvoir, à procurer au Trésor un chiffre normal de perceptions, plus que jamais nécessaires.

§ 3. — *Facilités de perception et progression du rendement des impôts indirects.*

Aux mérites des impôts directs (1), les impôts indirects opposent leurs deux qualités suivantes : facilité de perception et progression de rendement.

La définition même des impôts indirects explique la facilité de leur perception. Naissant à l'occasion d'une consommation ou d'un service rendu, ils ne surprennent personne. Le public vient à leur rencontre, son argent à la main. Celui qui achète, hérite, plaide, voyage, chasse, fume, etc., est prêt à payer la chose profitable, pour laquelle des fonds lui sont demandés.

Sous un aspect bien différent apparaît l'impôt direct, avec ses rôles à échéance périodique, tombant toujours mal à propos et ne laissant au contribuable, en retour de son versement, qu'une quittance extraite d'un livre à souche.

L'habileté que met l'impôt indirect à dissimuler sa présence facilite, d'ailleurs, encore ses perceptions. Ses tarifs se confondent avec la valeur même des marchandises ou des services rendus. Beaucoup de ménagères ne se doutent pas qu'il existe une taxe de douane sur le café : très peu d'entre elles connaissent exactement le montant des droits sur le sucre, sur le sel, sur les bougies, etc.

(1) Nous ne mentionnons pas ici, parmi les qualités des impôts directs, celle qui leur permet de pratiquer de larges dégrèvements à leur base en faveur des contribuables à faible revenu, parce que nous devons en parler plus loin à propos des impôts sur la fortune assise. De même, nous renvoyons encore au chapitre XXIV où sera traitée cette division fiscale, pour citer une autre qualité des impôts directs consistant dans ce fait que leur assiette repose toujours sur une propriété au soleil. Les taxes directes et les taxes sur la propriété se confondent par certains points qu'il est impossible de dégager dès maintenant d'une manière complète.

Elles acquittent la note de l'épicier sans distinguer la part qui revient en propre à ce commerçant, et celle que recueille le Trésor. Combien de voyageurs prennent leurs billets de chemin de fer, ou payent leur cocher, sans se rendre compte des prélèvements opérés par le fisc sur les entreprises de transport ! Même les droits sur les successions, les droits sur les ventes d'immeubles, de meubles, les droits judiciaires, etc., englobés dans le total des bordereaux des officiers ministériels, ne frappent souvent pas les yeux du contribuable, ou les frappent moins, en tous cas, que s'ils étaient présentés isolément.

Hippolyte Taine, dans les *Origines de la France contemporaine*, a décrit ces phénomènes mieux qu'un financier de profession : « Sur toute la surface du territoire, dit-il, dans chaque ville « ou village, regardez la boutique du débitant. Tous les jours, et « toute la journée, les consommateurs s'y succèdent : incessam- « ment leurs gros sous, leurs petites pièces blanches sonnent sur « le comptoir. Dans chaque petite pièce, dans chaque gros sou, « il y a, pour le fisc, tant de centimes. C'est là sa part, et il est « bien sûr de l'avoir, car il la tient déjà, il l'a touchée d'avance... « Vous aurez beau dire au public consommateur que, sur les 40 « sous que lui coûte une livre de café, l'Etat prend 15 sous, que « sur les deux sous que lui coûte une livre de sel, l'Etat prend « cinq centimes, ce n'est là pour lui qu'une idée nue, qu'un chif- « fre en l'air. Son impression serait tout autre, si, à côté de l'épi- « cier qui lui pèse son sel et son café, il voyait, de ses yeux, « l'employé des douanes et des salines ramasser sur le comptoir « les cinq centimes et les quinze sous...

« L'acheteur qui vient se faire tondre ne voit pas les ciseaux, « ou, du moins, il n'en a pas la sensation distincte. Or, chez « l'homme du peuple, chez le mouton ordinaire, c'est la sensation « directe, actuelle, animale, qui provoque les cris, les soubre- « sauts convulsifs, les coups de tête, l'effarement et l'affolement « contagieux (1). »

(1) Il faut lire en entier la description à la fois imagée et précise que H. Taine trace des impôts directs et indirects, pour se réjouir de voir comment, sous la plume d'un éloquent interprète, les finances prennent rang dans l'histoire.

Encore ici, tout autre est l'impôt direct dont le bordereau annuel énonce crûment au contribuable le montant de sa dette, sans lui laisser le bénéfice de l'illusion (1).

A ces premières supériorités : facilité de payement et aptitude à cacher la main du fisc (2), l'impôt indirect ajoute celle qui résulte de la progression incessante de son rendement.

Atteignant, en effet, les manifestations quotidiennes de la richesse publique, s'associant, d'une manière intime et constante, à ses oscillations, il progresse d'emblée avec elle, pendant les périodes de prospérité. Comme, en définitive, ces périodes prospères, malgré de trop fréquentes défaillances, sont encore celles qui durent le plus longtemps dans presque tous les pays, le tableau des recouvrements des impôts indirects présente les merveilleuses plus-values suivantes :

Produits des impôts indirects et des monopoles fiscaux de 1830 à 1903 (3).

1830	574.572.000 fr.
1847	824.982.000 —
1852	810.310.000 —
1869	1.328.915.000 —
1903	2.550.000.000 —

Taux de la progression par rapport à la première année de chaque période.

De 1830 à 1847	43.50 p. 100
De 1852 à 1869	64.00 p. 100
De 1869 à 1903	88.00 p. 100

(1) « Percevoir l'impôt direct, dit encore H. Taine, c'est pratiquer sur le contribuable une opération chirurgicale qui lui enlève un morceau de sa substance. « Il en souffre et ne s'y soumet que par contrainte. » (*Origines de la France contemporaine.*)

(2) L'impôt indirect mérite bien l'apostrophe suivante qu'un orateur allemand lui adressa à l'époque de la discussion de la suppression de l'impôt sur la viande (loi du 25 mai 1873) : « C'est un excellent moyen de chloroformiser le patient « pour le saigner sans qu'il le sente. » (Discours de M. Virchow. Annuaire de la Société de législation comparée, 1874.)

(3) Ces chiffres, composés au moyen des *comptes généraux des finances*, ne comprennent pas les mêmes éléments que les chiffres de l'exposé ministériel cité plus loin, avec lesquels, dès lors, ils ne concordent pas.

Ces chiffres deviendraient encore plus démonstratifs, si l'on pouvait en dégager la marche *spontanée* de l'impôt, en dehors de l'effet des modifications ou créations de taxes. Le ministre des finances, grâce au concours de ses bureaux de comptabilité, a donné les résultats d'une telle ventilation pour la période 1869-1889, dans son exposé des motifs du budget de 1893. D'après lui, au cours de ces vingt années, sur une augmentation totale de 770 millions, les impôts indirects ont gagné spontanément, par le seul fait de leur développement naturel, 376 millions, les 394 millions restants étant dus aux mesures législatives, créations ou augmentations de taxes (1).

« L'influence des mesures législatives, dit le ministre, l'emporterait légèrement jusqu'en 1889 sur celle du développement « régulier de la richesse nationale ; mais l'exercice 1890, à lui « seul, a compensé et au delà cette différence, et les abondantes « plus-values de 1891 achèveraient, s'il en était besoin, la démonstration. Elle est d'autant plus concluante que la France a aujourd'hui moins de territoire qu'en 1869 et qu'elle n'a pas plus « d'habitants.

« Ainsi, c'est un fait irrécusable : l'augmentation des revenus « publics, depuis la chute de l'Empire, a été due moins au « législateur qu'au contribuable. » (Exposé des motifs du budget de 1893, 10 mars 1892.) (2).

En dehors, d'ailleurs, des récapitulations par périodes, il suffit de rappeler les plus-values annuelles de 100 millions, de 150 millions, qui éclosent sous nos yeux.

Pendant ce temps, les contributions directes poursuivent leur marche sûre, mais lente. L'exposé précité, qui les a soumises au

(1) Le ministre des finances présentait corrélativement le tableau de la progression des divers éléments de la richesse publique, dont la progression des impôts indirects n'est que la conséquence.

(2) Les calculs ci-dessus embrassent non seulement les quatre grandes contributions directes, mais aussi les taxes assimilées.

Dans un autre travail (*Dictionnaire d'économie politique*, v° *Impôt*), en ne parlant que des quatre contributions directes, nous avions donné les chiffres suivants :

1869.....	329.500.000 fr.
1889.....	407.913.000 —

Progression depuis le début de la période : 26 p. 100.

même examen statistique que les impôts indirects, constate que, de 1869 à 1889, les recouvrements effectués pour le compte de l'Etat par l'administration des contributions directes ont passé de 340 millions à 471, soit une augmentation globale de 131 millions. Or, sur ces 131 millions, 77 millions seulement proviennent de plus-values propres à l'impôt lui-même. Les 54 millions restants résultent de mesures législatives. Ici donc la plus-value spontanée ne représente plus, dans ces vingt années, que 22, 6 p. 100, lorsqu'elle représentait 35 p. 100 pour les impôts indirects.

Partout les impôts indirects jouissent de la même faculté d'expansion (1). Si, dans les statistiques anglaises jusqu'à la guerre de l'Afrique du Sud, et dans celles des Etats-Unis, leur masse semble à première vue demeurer stationnaire ou même décroître, cela tient uniquement aux larges dégrèvements pratiqués dans chacun de ces deux pays.

Ainsi, en Angleterre, le montant de ces impôts pour 1876-1877 s'élevait à 1.447 millions de francs, tandis que, quinze ans après, pour 1890-1891, il n'atteint plus que 1.443 millions. C'est que, dans cet intervalle, les droits sur le thé, sur les transports par chemin de fer, sur les tabacs, sur l'argenterie, etc., ont été diminués ou supprimés, que plus de 180 millions de perceptions ont été abandonnés aux autorités locales à partir de 1888, et qu'inversement très peu de droits ont été relevés. La baisse apparente des produits indirects se transformerait en plus-value considérable si l'effet législatif des dégrèvements était éliminé. En 1898-1899, dernière année antérieure à la guerre sud-africaine, les impôts indirects avaient déjà regagné le niveau de 1.795 millions.

En résumé, comme l'a dit Thiers : « L'impôt direct ne donne « que ce qu'on lui demande. L'impôt indirect, au contraire, varie « comme la prospérité. *C'est la corne d'abondance qui donne « plus qu'on ne s'y attendait.* » (Discours du 15 avril 1833.)

(1) M. Beernaert, ministre des finances, disait à la Chambre des représentants de Belgique : « La contribution foncière est restée à peu près ce qu'elle était il « y a un demi-siècle ; la contribution personnelle ne s'est pas accrue non plus. « Ce qui a augmenté, ce sont les contributions indirectes parce que celles-ci « grossissent avec les besoins. » (Séance du 19 juillet 1893.)

§ 4. — *Proportion dans laquelle doivent figurer les impôts directs et indirects dans un budget régulier. Opinions de Thiers, de Gladstone, etc. Impossibilité de résoudre la question par une formule.*

La description des qualités réciproques de l'impôt direct et indirect conduit logiquement à rechercher quelle place proportionnelle chacun d'eux doit occuper dans un budget bien ordonné. Malheureusement, la question ne comporte pas de réponse précise. Sans doute,on peut affirmer, tout d'abord, la nécessité d'utiliser conjointement les services de l'un et de l'autre. L'énormité des budgets actuels ne saurait permettre de se passer de leur double concours. Même les projets radicaux, partisans nés des taxes directes, admettent par nécessité le maintien d'un lot souvent considérable de taxes indirectes.

L'exemple de l'assemblée nationale de 1789, d'ailleurs, qui se laissa entraîner à exclure de son programme les impôts indirects n'est pas encourageant, puisque c'est de la suppression des barrières, prononcée sous le coup des révoltes populaires, que datent les déficits, prélude des assignats et de la faillite. « Et tout cela, « dit Thiers, parce qu'on avait cru pouvoir faire exister un État « comme la France sans impôts de consommation. »

« Quelle fut, continue Thiers, la première pensée de Napoléon « qui ramena l'ordre en France? Ce fut de suppléer au vide des « impôts indirects. On n'accusera certainement pas Napoléon d'a- « voir été anglomane, d'avoir partagé les théories d'un pays comme « l'Angleterre, où l'on aime mieux l'impôt indirect que l'impôt « direct!... Cependant, comme il y avait nécessité de pourvoir à « toutes les insuffisances, Napoléon créa d'abord l'impôt du sel, et « bientôt après l'impôt des boissons...

« Je dis que, dans tous les pays bien constitués, il faut d'une « part l'impôt direct et de l'autre l'impôt indirect ou de consom- « mation. Ces deux bases sont essentielles.

« Il faut, d'un côté, l'impôt direct à cause de sa solidité, qui lui « permet de résister en temps de guerre, et, de l'autre, l'impôt

« indirect, parce que, sous l'influence du soleil de la paix, permet-
« tez-moi cette expression, il s'épanouit, il s'étend. » (Discours sur l'impôt du revenu, 15 avril 1833.)

Des déclarations analogues pourraient être extraites des ouvrages de presque tous les économistes.

Citons encore seulement les expressions imagées par lesquelles un homme à la fois théoricien et chef de gouvernement, Gladstone, se refusa à opter entre l'impôt direct et l'impôt indirect, les jugeant tous deux nécessaires. Il les comparait à « deux sœurs
« également pleines d'attraits, ayant pour père et pour mère le
« besoin et l'invention, introduites dans la société de Londres,
« chacune avec une riche dot, susceptibles d'avoir, toutes deux.
« leurs admirateurs particuliers.... mais auxquelles le Chancelier
« de l'Échiquier doit rendre des hommages absolument sem-
« blables, sans aucune préférence pour l'une ou pour l'autre. »
(Discours de Gladstone du 15 avril 1861.)

Léon Faucher, ancien ministre, dit également : « A quoi bon
« débattre, comme en champ clos, les mérites respectifs de l'im-
« pôt direct et indirect, puisque nous avons besoin de l'un et
« de l'autre? Tout au plus pourrait-on invoquer la convenance de
« développer en temps de paix les taxes indirectes et de réserver
« pour les cas de guerre la pesée à faire porter sur les taxes di-
« rectes ou foncières, auxquelles la fortune acquise ne peut pas se
« dérober. » (*Mélanges d'économie politique et de finances.*)

Ces préambules ne font qu'aggraver la difficulté de la solution, puisque la coexistence des impôts directs et indirects dans les budgets implique la nécessité d'y déterminer leur proportion réciproque. Cependant tout au plus peut-on formuler à ce sujet des indications générales et forcément vagues.

Par exemple, de la qualité de solidité attribuée aux impôts directs, se dégage, en ce qui les concerne, l'idée que, susceptibles de devenir aux époques de crise une précieuse réserve, ils doivent, pour remplir efficacement ce rôle, avoir été soigneusement ménagés dans les temps prospères. Loin donc de pousser leur rendement à l'excès, il faut alors le modérer avec une jalouse prévoyance. La règle ici consisterait à créer des cadres très étendus,

avec le moindre effectif possible, prêts à recevoir des renforts dans les années de crise.

L'*income-tax* anglais constitue un parfait modèle de cette tactique. Avant la guerre sud-africaine, avons-nous vu, son rendement moyen n'excédait pas 450 millions de fr. Sans rien changer à son organisme, il a suffi d'élever ses tarifs ménagés jusque-là pour obtenir, du jour au lendemain, près d'un milliard.

En France, malheureusement, les contributions directes, moins prudemment conduites, seraient peut-être incapables aujourd'hui de renouveler l'effort de 1848.

Un autre motif, d'ailleurs, celui de la forme nominative, engage à modérer la tension des impôts directs. L'aspect brutal des rôles et des avertissements, en effet, risque d'effaroucher le contribuable et de provoquer des résistances si le montant de la note à payer s'exagérait imprudemment. Aussi constate-t-on, avec curiosité, mais sans surprise, dans les tableaux statistiques dressés par les soins de M. Giuseppo Cerboni, directeur général de la comptabilité italienne, qu'un taux à peu près constant de 12 fr. par habitant demeure le niveau auquel la plupart des gouvernements limitent le montant de leurs contributions directes (1).

Proportion des recettes de l'impôt direct par habitant.

Autriche-Hongrie	12 fr.	04
France	12	43
Angleterre	12	95

(1) Au contraire, en considérant, dans la suite des mêmes tableaux, la situation des impôts indirects, on y constate les variations considérables suivantes :

	PROPORTION DES RECETTES PAR HABITANT			
	Impôts indirects sur les consommations et monopoles.		Timbre, enregistrement, sucessions, droits sur les transports, etc.	
Autriche-Hongrie	11 fr.	64	6 fr.	93
France	36	18	20	81
Allemagne	13	12	4	75
Angleterre	29	88	10	32
Italie	19	93	9	79
Espagne	18	47	8	76

(*Statistica comparata*, par Giuseppe Cerboni, directeur général de la comptabilité publique. Rome, 1889.)

Italie.....	12 fr.	89
Allemagne.....	7	20
Espagne.....	15	57

L'uniformité de cette moyenne de 12 fr. en Autriche-Hongrie, en France, en Angleterre et en Italie, serait difficile à expliquer autrement que par les considérations précédentes.

Cependant, encore ici, des réserves sont nécessaires. Car, depuis 1883, la moyenne de 12 fr. ne s'est pas maintenue partout. En France, sans doute, le taux actuel de 13 fr. s'en écarte peu. Mais en Angleterre, c'est 24 fr. 58, le double, qui est apparu, exceptionnellement il est vrai, et temporairement, lors de l'augmentation de l'*income-tax* à la suite de la guerre sud-africaine.

Pour les impôts indirects, la règle va consister simplement à résister aux tentations suscitées par leur facilité de perception et leur rendement progressif et spontané, règle plus que toute autre empreinte du caractère vague auquel nous avons dit qu'il fallait ici se résigner, utile cependant à formuler, car on a toujours avantage à reconnaître, par avance, les points faibles de la défense pour mieux résister aux assauts. Puisque les impôts directs sont devenus depuis longtemps insuffisants, il faut bien, pour continuer à marcher, s'adresser aux impôts indirects. Or, ceux-ci, dans les pays riches, ne demandent qu'à favoriser l'abus qu'on veut faire d'eux. Chaque fois que le Parlement se laisse aller à la fatale obsession d'augmenter les dépenses publiques, presque à coup sûr il s'adresse aux impôts indirects, qui devancent même le plus souvent les désirs par leurs plus-values spontanées. C'est sur eux, dès lors, qu'il convient de veiller, puisque c'est par eux que les tentations dépensières trouvent satisfaction.

Bismarck disait en 1881 : « Quand je pense que l'impôt des « boissons en France rapporte 450 millions de francs, que le « tabac rapporte presque autant, le timbre et l'enregistrement « davantage, j'en éprouve une certaine humiliation et je me dis : « Est-ce que nous serions moins intelligents, est-ce que nous « aurions moins le sens des affaires que les Français ? » (*Landtag prussien*, 4 février 1881.) Depuis longtemps, d'ailleurs, il

ne dissimulait pas ses préférences: « Vous savez, disait-il, que je « suis opposé aux contributions directes et partisan des impôts « indirects, que j'aspire sur ce point à une réforme complète, qui « changera en richesse la pauvreté actuelle de l'empire. » (*Reichstag*, 22 février 1878.) Le chancelier, en effet, voulant consacrer des centaines de millions aux armements militaires, constructions maritimes, canaux, etc., ne tarda pas à transformer les impôts sur le sucre et l'alcool, à perfectionner l'impôt sur le tabac, les bières, les sels, etc., afin de leur faire rendre les sommes dont il avait besoin (1).

Le débordement des impôts indirects constitue ainsi un fait fatal (2), étant donnée la fatalité corrélative du débordement des dépenses publiques. Ce sont les appétits budgétaires qui déterminent, en somme, la mesure des impôts indirects. On voit combien ici la science financière devient incompétente.

Tout au plus peut-elle, pour terminer, fournir quelques renseignements sur la proportion effective d'impôts directs et indirects existant dans les différents pays (3).

Les uns avancés en civilisation, accablés de charges militaires et d'arrérages de dettes, désireux, quand même, de pourvoir encore

(1) En treize ans, de 1878-79 à 1891-1892, les impôts indirects progressèrent en Allemagne de 433.864.100 m., ou 542.330.000 fr., soit, par rapport au point de départ, de 179 p. 100. Correlativement, les dépenses de l'armée, de la marine, des pensions, de la dette publique, etc., ont augmenté dans la même mesure. (Extrait de l'A B C libéral de M. Richter.)

(2) Fatal dans certains pays et dans certains moments seulement. Car il fut un temps où l'Angleterre savait résister à cette soi-disant fatalité. Ainsi en 1885 le cabinet Gladstone tomba devant le refus du Parlement de sanctionner ses projets d'augmentation des impôts indirects. On fit alors remarquer que cette solution « *sonnait, pour ainsi dire, le glas de l'impôt indirect* ». En 1893, de même, pour combler le déficit de 43 millions du budget 1893-1894, le Chancelier de l'Echiquier ne crut plus devoir chercher de ressources ailleurs que dans la création d'un penny supplémentaire sur l'*income-tax* (28 avril 1893).

(3) La proportion effective des impôts directs et indirects est toujours très difficile à préciser. Faut-il nommer impôts indirects les péages, tels que les droits sur les transports, sur les canaux ? Les produits des monopoles fiscaux constituent-ils des impôts indirects? Dans le cas de l'affirmative, est-ce leur produit brut qu'il faut compter, ou leur produit net, ou seulement le bénéfice d'Etat excédant le bénéfice industriel normal ? Beaucoup d'autres questions demeurant encore sans réponse certaine, les proportions ci-dessus ne peuvent être données que sous toutes réserves, à titre uniquement d'indications approximatives.

à toutes sortes de besoins coûteux, attribuent aux produits des impôts indirects une part de 78 p. 100 dans le total de leurs recettes fiscales, comme la France, ou de 68 p. 100 comme l'Angleterre, ou de près de 80 p. 100 comme la Russie, tandis que d'autres pays, plus primitifs, moins civilisés (1), à visées plus modestes, à besoins plus contenus, tels que la Tunisie, les Indes, la Corée, l'Egypte, ne laissent prélever par les impôts indirects qu'un lot de recettes de 55 p. 100, de 50 p. 100, ou même de 30 p. 100.

Sans quitter la France, d'ailleurs, il suffit de remonter à un siècle en arrière, ou seulement à trois quarts de siècle, pour y trouver, en 1816 par exemple, une proportion de 54,5 p. 100, qui, dès 1831, s'élève à 66 p. 100. En 1846 cependant, Léon Faucher pouvait encore écrire : « En France, l'impôt direct est la base « principale du revenu. »

Les circonstances et les milieux gouvernent donc, en résumé, cette matière. Les impôts indirects sont de simples agents d'exécution, très tentateurs, des volontés des gouvernants. Il faut, dès lors, se méfier d'eux.

(1) Thiers, dans son livre sur *la Propriété*, en 1848, a beaucoup exagéré cette idée : « L'impôt indirect, dit-il, est l'impôt des pays avancés en civi- « lisation, tandis que l'impôt direct est celui des pays barbares. La première « chose qu'un gouvernement sait faire, c'est de demander à chaque homme, à « chaque terre, une certaine somme. Les Turcs, le bâton à la main, savent bien « percevoir le miri... Mais tandis que la Turquie vit du miri, l'Angleterre vit « de l'excise et des douanes, après avoir aboli l'impôt foncier. En un mot, pays « pauvre, pays esclave et impôt direct. Pays riche, pays libre et impôt indi- « rect. »

Evidemment, Thiers, dominé par le désir de combattre tous les projets désordonnés qui se produisaient à cette époque sous forme de nouveaux impôts directs, a dû excéder sa propre pensée. Cependant, en atténuant ses expressions, on peut reconnaître que l'impôt indirect est, en effet, l'apanage des pays civilisés, ou plutôt des pays à gros budgets.

CHAPITRE XXII

IMPÔTS DE RÉPARTITION ET DE QUOTITÉ

Dans le sein des impôts directs, existe une subdivision importante à laquelle il a été déjà fait allusion, celle des contributions de répartition et des contributions de quotité.

§ 1. — *Définition et caractères généraux.*

Voici comment l'Instruction générale des finances définit les unes et les autres: « L'impôt de répartition est celui dont la « somme totale, fixée d'avance par la loi de finances, se répartit « de degrés en degrés entre les départements, les arrondissements, « les communes et les contribuables.

« L'impôt de quotité est celui dont les taxes résultent de l'appli- « cation à des éléments variables de tarifs ou de quotités détermi- « nées et dont, par conséquent, les produits ne peuvent être évalués « que d'une manière approximative au budget de l'Etat. »

On peut réduire cette formule un peu longue à la suivante:

« L'impôt de répartition est celui dont le montant total, déter- « miné d'avance et réparti de groupe en groupe jusqu'au contri- « buable, doit être intégralement recouvré.

« L'impôt de quotité est celui dont l'autorité législative se borne « à évaluer le produit, après en avoir déterminé les tarifs. »

Ainsi, pour l'un, la loi détermine la somme totale à recouvrer, pour l'autre, elle se borne à déterminer les tarifs. Le produit du premier se composera exactement du montant fixé d'avance par la loi. Le produit du second variera suivant les résultats de l'application des tarifs aux matières imposées. Telles sont les distinctions fondamentales de ces deux sortes de taxes directes.

Les mérites de l'impôt de répartition ont été souvent très contestés. On lui reproche de constituer un procédé barbare, « c'est, « dit-on, la forme par excellence de la contribution de guerre, de « celle dont le vainqueur frappe le pays vaincu : c'est un procédé « indigne d'un peuple civilisé, soucieux de ne faire supporter à « chacun que la part qui lui incombe réellement dans l'ensemble « des charges publiques (1) ». M. Paul Leroy-Beaulieu considère de même l'impôt de répartition comme une sorte de rançon imposée au contribuable. « Ce sont, dit-il, des taxes barbares, dignes « des gouvernements rudimentaires (2). »

Les gouvernements rudimentaires dont il s'agit qui, par impuissance ou par despotisme, assignent arbitrairement un tribut global à chaque division de leur territoire, sans s'inquiéter des procédés de recouvrement, commettent effectivement un acte barbare. Mais tout autres furent les sentiments de l'assemblée nationale de 1789, lorsqu'elle organisa l'impôt de répartition, voulant alors, au contraire, délimiter rationnellement, en conformité des nouveaux droits constitutionnels, les attributions fiscales réciproques de l'Etat et des particuliers. A l'Etat fut dévolu le droit de fixer le montant des recettes et de désigner la nature propre de chaque impôt. Aux contribuables revint le pouvoir de répartir librement eux-mêmes, dans leur sein, les impôts déterminés par la législature.

« Avec le système de la quotité, disait La Rochefoucauld, la « fixation de la cote de chaque contribuable est un procès entre « lui et le percepteur (3). Au contraire, la surveillance s'établit

(1) Rapport sur l'assiette de l'impôt par M. Ballue. Chambre des députés, 26 novembre 1886.

(2) Société d'économie politique, séance du 5 novembre 1885. Dans son *Traité de la science des finances*, M. Paul Leroy-Beaulieu accuse de même l'impôt de répartition d'être un expédient contraire à l'équité et nuisible aux intérêts du Trésor, d'entraîner de nombreuses et graves inégalités à chacun de ses échelons, etc. (6e édition, 1899).

(3) Turgot avait déjà dit, en termes plus succincts, que, dans le système de la quotité, « l'Etat est seul contre tous ».

L'Assemblée constituante, d'ailleurs, fit valoir en faveur de la répartition un autre ordre de considérations. « Votre comité, disait La Rochefoucauld, a pensé « que les besoins de l'Etat doivent être la seule mesure des contributions, que, « ces besoins étant variables, la somme des contributions doit y rester toujours « exactement proportionnée... qu'il fallait donc s'en tenir à ce principe que la « contribution doit être fixée d'après les besoins de l'Etat reconnus et déclarés

« tout naturellement lorsque chacun est intéressé à ce que son « voisin paye ce qu'il doit payer. Votre comité a donc pensé à cet « égard que la contribution doit être d'une somme déterminée. » (*Rapport* du 11 septembre 1790.) En conséquence, la Constitution de 1791 inséra parmi ses dispositions cette maxime libérale : tous les citoyens ont le droit de concourir à l'établissement des contributions.

Si donc certains émirs orientaux, certains conquérants brutaux, ont commis des abus au nom de la répartition, la Révolution, au contraire, a voulu en faire un instrument de progrès en l'inscrivant comme une innovation libérale dans sa Constitution.

Le système dans son principe demeure ainsi tout au moins discutable. Reste sa mise en application, beaucoup moins défendable, que nous allons examiner.

§ 2. — *Défaut de proportionnalité des impôts de répartition.*

Le défaut de proportionnalité des impôts de répartition résulte d'abord de l'imperfection des statistiques qui servent à déterminer leurs *contingents* (1). Ainsi, en ce qui concerne les contingents de la contribution foncière en France, non seulement leur répartition initiale en 1791 entre les départements, les districts et les communes fut opérée arbitrairement, d'après les chiffres des anciennes contributions que tout le monde condamnait, mais le temps aggrava singulièrement les erreurs initiales. Car, tandis que les revenus individuels, poussés en tous sens par les causes multiples qui les affectent, s'accroissaient ici, s'abaissaient là, dans les conditions les plus variables, les dits contingents maintenaient impassiblement leurs chiffres primitifs. Il en résulta nécessairement des inégalités criantes, que de tardives enquêtes ordonnées en

« par les représentants du peuple et que, par conséquent, la contribution doit « être d'une somme déterminée. » (Rapport du 11 septembre 1790.)

(1) Le contingent peut être défini : « la part d'impôt assignée à chaque cir« conscription ». C'est la somme à répartir. Il y a le contingent global déterminé par le Corps législatif pour l'ensemble du pays, puis les contingents particuliers déterminés de proche en proche, pour les départements, les arrondissements et les communes.

1819-1821, en 1851 et en 1874 révélèrent officiellement. La dernière, par exemple, celle de 1879-1881, constata que la proportion de l'impôt au revenu, dans certains départements, s'abaissait à 2.50 p. 100, et montait, dans d'autres départements, à 7.21 p. 100. Dans le sein des arrondissements l'écart s'étendait de 0.74 à 9.17 p. 100, dans le sein des cantons de 1 à 15.57 p. 100, enfin dans le sein des communes de 0.19 à 30 p. 100, le mal grossissant au fur et à mesure qu'on se rapprochait des contribuables. C'était, on le voit, un divorce complet, suivant l'expression du rapporteur de la loi de 1890, entre la matière imposable et l'impôt.

En second lieu, l'immutabilité d'un autre élément aggrave encore la situation des contribuables. Le cadastre, en effet, destiné à déterminer les revenus fonciers individuels, comporte, en vertu de son organisation de 1807, des fixations immuables, une fois les six premiers mois d'application passés. Seule la recadastration complète de la commune, rarement effectuée, permet de modifier et de remettre au courant les évaluations primitives. De sorte qu'un champ productif au début, devenu stérile par la suite, continue toujours à payer sur le pied de ses gros revenus d'autrefois et qu'inversement une terre inféconde au moment des évaluations cadastrales, transformée peu à peu en terrain à gros produits, reste toujours détaxée. Les écarts de contribuable à contribuable, en 1879-1881, dépassaient donc de beaucoup ceux déjà si exorbitants qu'avait constatés l'enquête de commune à commune. Des monographies officielles dressées en 1894 montrèrent, en effet, que les contribuables de certaines communes payaient, en principal et centimes additionnels, les uns 1.56 p. 100 et les autres 73.02 p. 100 de leur revenu.

Voilà où aboutit la répartition en France!

De là découle contre le système un légitime préjugé, bien que la faute ne lui soit pas essentiellement imputable. Si, en effet, la répartition n'avait pas été chez nous à ce point abandonnée à elle-même depuis plus d'un siècle, ses éléments se trouveraient aujourd'hui en meilleur état. Tous les dix ou vingt ans, une péréquation générale des statistiques aurait dû maintenir l'uniformité

des proportions entre les contingents et les revenus imposables et, dans la limite des mêmes périodes, le cadastre aurait dû reviser ses évaluations. A de telles conditions, la répartition aurait pu fonctionner régulièrement.

Un tel programme, il faut le reconnaître, est difficile à réaliser. L'insouciance ou les hésitations des gouvernements, qu'effrayent le coût considérable de la réfection du cadastre (1), et plus encore les dangers d'une péréquation générale, tiendront toujours la régularité du système en échec. Dégrever périodiquement les uns et surtout surcharger les autres sera toujours une opération contre laquelle la politique accumulera des prétextes dilatoires.

Certains pays cependant, tels que la Belgique, l'Alsace-Lorraine l'Italie, ont tenté, ou continuent assez laborieusement de tenter, la mise à exécution de ce nivellement (2). Mais, en France, ce qui s'est passé récemment à propos de la péréquation de la contribution mobilière est plutôt décourageant (3).

(1) Une Commission extraparlementaire, instituée par décret du 30 mai 1891, fonctionne au ministère des finances pour étudier la question de la réfection du cadastre. Dans sa séance du 26 janvier 1898, elle a reçu communication d'un rapport de M. E. Cheysson, au nom de sa sous-Commission technique, lequel, publié en un fort volume in-4°, contient l'exposé complet des projets de revision à l'ordre du jour.

Le rapport précité de M. E. Cheysson évalue les frais de réfection du cadastre suivant plusieurs hypothèses, dont les plus réduites ne dépasseraient pas 287 millions, mais dont celle qui réaliserait le programme dans toute son étendue comporterait une dépense de 500 ou 600 millions.

(2) La Belgique, en 1860, n'a pas craint de niveler les contingents de ses neuf provinces en relevant de 1.037.165 fr. l'imposition de quatre d'entre elles tandis que les autres étaient dégrevées de 1.014.274 fr. Il y eut ainsi des augmentations de 10 p. 100 et 14.8 p. 100 qui compensèrent les moins-values de 18 et 14 p. 100 consenties d'autre part.

(3) En 1901, sur la proposition des députés des départements surchargés dans la répartition de la contribution mobilière, une loi fut votée qui ordonnait pour 1902 l'exacte péréquation des contingents de cette contribution. Mais, dès les premiers mois de 1902, une nouvelle loi du 30 mars abrogea presque complètement la loi du 10 juillet 1901, laquelle disparut définitivement en vertu de la loi du 16 juillet 1902. On se contenta alors d'allouer un dégrèvement de 3.396.000 francs à ceux qui payaient trop, sans chercher plus longtemps à relever les contingents des circonscriptions qui ne payaient pas assez. Ce fut la constatation officielle de la faillite de la péréquation. Le ministre des finances prononça son oraison funèbre en disant : « Lorsqu'on touche aux impôts, aux impôts directs « en particulier, les gens qui se trouvent dégrevés ne vous adressent pas de let- « tres de remerciements, mais ceux qui sont surchargés se plaignent terrible- « ment » et l'un de ses prédécesseurs qui devait être son successeur lui répondit

L'infirmité de l'impôt de répartition, en résumé, que la théorie pourrait, à la rigueur, défendre, réside surtout dans les difficultés de sa mise en pratique.

L'impôt de quotité n'a pas de telles défaillances. Sa proportionnalité, au contraire, est pour ainsi dire automatique. S'adressant directement à la matière imposable, ajustant son tarif à la valeur des propriétés, il conserve toujours avec elle une exacte relation. Son allure se rapproche de celle des impôts indirects, dont il est l'image affaiblie.

Ainsi, en France, voit-on l'impôt sur la propriété bâtie, devenu de quotité depuis 1890, frapper désormais cette propriété d'une taxe exactement proportionnelle, fixée actuellement à 3.20 p. 100. Pour chaque maison, dans chaque cote individuelle, le rapport de l'impôt au revenu équivaudra toujours, sauf erreur accidentelle et réparable, à 3.20 p. 100. Les écarts inhérents au système de la répartition ne sont plus ici à redouter.

§ 3. — *Faculté de progression du rendement des impôts de quotité.*

Le système de la répartition demeure à peu près exclusif de toute progression, puisque la détermination de son chiffre total dépend, non des mouvements de la richesse publique, mais de la seule volonté préalable du législateur. Or, le législateur ne peut guère, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, exercer sa volonté dans le sens de l'augmentation des contingents, par crainte d'abord de l'impopularité, très redoutable en matière de contributions directes, et très redoutée des élus du suffrage universel, puis, par l'impossibilité, en toute conscience, d'aggraver le poids d'une charge aussi mal répartie.

L'impôt de quotité, au contraire, associé directement par ses tarifs aux progrès de la richesse publique, voit son rendement s'élever spontanément aux époques de prospérité.

au nom de la majorité : « C'est pourquoi il ne faut jamais faire de prétendue « péréquation. » (Chambre des députés, 7 mars 1902, Discours de MM. Caillaux et Rouvier.)

Les statistiques le prouvent. Depuis le début du siècle, en effet, le principal des impôts de répartition aurait même beaucoup diminué si le législateur n'avait eu la précaution de ramener à lui, par un habile procédé automatique, les constructions nouvelles au fur et à mesure qu'elles apparaissent. (Lois du 17 août 1835 et du 4 août 1844.) Quoi qu'il en soit, la plus-value des impôts de répartition, de 1869 à 1889, n'a pas dépassé 15 p. 100, tandis que, dans la même période, la progression des fonds généraux des impôts de quotité (c'est-à-dire des patentes qui les composaient alors presque exclusivement) a atteint 50 p. 100. Sans doute, cette progression de 50 p. 100 demeure encore inférieure à la progression des taxes indirectes, cotée à 80 p. 100 environ, on s'en souvient. Mais, dans le sein des contributions directes, elle révèle la supériorité du rendement du système de quotité.

En prenant une période plus étendue, 1838 à 1888, par exemple, les résultats deviennent encore plus significatifs. Pendant ces 50 années, la plus-value des impôts de répartition ne dépasse pas 48.000.000 fr., soit 18 p. 100 environ, tandis que celle des impôts de quotité s'élève à 77 millions, ou 210 p. 100 par rapport au point de départ.

§ 4. — *Substitution, en 1831, du système de la quotité à celui de la répartition. Recensement de 1841. Transformation, en 1890, de l'impôt sur la propriété bâtie.*

En 1831, l'impôt des portes et fenêtres et l'impôt personnel furent transformés en impôts de quotité. Bien que l'expérience n'ait duré qu'un an (1), ce court délai suffit pour faire découvrir une valeur de 4 millions passés de portes et fenêtres omises sous le régime antérieur de la répartition. Les contrôleurs des contributions directes n'avaient taxé que 33.949.468 portes et fenêtres par voie de répartition. Avec la quotité, du jour au lendemain, ils en saisirent 38 millions, soit 12 p. 100 passés en plus.

(1) La loi du 26 mars 1831 transforma en impôt de quotité la contribution personnelle et celle des portes et fenêtres. Puis la loi du 21 août 1832 abrogea la précédente et rétablit ces deux contributions sous la forme de répartition. Nous reparlons plus loin de ces deux lois de 1831 et 1832.

De même, les recensements exceptionnels pratiqués en 1841, dont il sera question plus loin, firent reconnaître d'emblée l'existence de 547.232 propriétés bâties qui échappaient à l'impôt de répartition. Le ministre des finances, Humann, le déclarait ainsi à la tribune : « L'opération a révélé l'existence de 547.232 propriétés bâties qui ne payaient pas l'impôt et que j'ai fait imposer... « La quotité n'a été si vivement attaquée que parce qu'elle rectifiait des inégalités intolérables. » (Discours du 25 janvier 1842.)

Au cours des grandes discussions qui précédèrent le vote de la loi du 8 août 1890, les adversaires mêmes de la quotité reconnurent ses incontestables mérites. « L'impôt de quotité, fut-il dit, « comme instrument fiscal, a deux avantages : il opère automatiquement la péréquation, puisque l'impôt, étant assis sur les « valeurs elles-mêmes, atteint sûrement les facultés contributives « de chacun... Il a un autre avantage. Par cela seul qu'il suit les « mouvements de la matière imposable, il conduit à des plus-« values. » (Rapport au Sénat du 30 juillet 1890) (1). Ce sont là précisément les deux ordres d'idées précédemment exposés.

Le ministre des finances ajoutait, après avoir cité l'opinion des économistes en faveur de la quotité, qu'en fait cette forme de taxation se trouvait aujourd'hui adoptée à peu près partout (2) à l'égard de la propriété bâtie. Sauf quatre exceptions, toutes les nations civilisées du monde occidental l'ont mise en pratique (3).

(1) Ce rapport concluait cependant contre la substitution proposée de l'impôt de quotité à l'impôt de répartition.

(2) Le ministre des finances allait même jusqu'à prétendre qu'en 1790 l'Assemblée constituante avait voulu créer un impôt foncier de quotité en assignant un maximum au taux des taxations. En fait d'abord, ce maximum ne fonctionna pas. Mais, même en se tenant aux intentions, on ne saurait dire que la Constituante ait répudié le système de la répartition, lorsque, au contraire, elle le prôna exclusivement et expressément, en toute occasion, dans les termes cités plus haut. Voir à ce sujet notre histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, 1er vol., pages 155 et suiv.

(3) Pour la propriété bâtie, en effet, le système de la quotité existe aujourd'hui à peu près partout. « En Europe dans 17 Etats, en Egypte, aux Etats-Unis, soit « dans 19 Etats, l'impôt foncier est un impôt de quotité. Il n'a la forme de ré-« partition que dans quatre Etats seulement qui sont la Russie, la Serbie, le Por-« tugal et l'Espagne. » (Discours de M. Rouvier, ministre des finances. Sénat, 5 août 1890.)

Consulter, d'ailleurs, l'enquête poursuivie par le ministère des affaires étrangères, sur la demande de l'administration des contributions directes, que le

Il est naturel, en effet, qu'un procédé de taxation capable de procurer aux budgets des ressources sans cesse croissantes, et de maintenir, en même temps, une exacte proportionnalité dans le taux de l'impôt, obtienne généralement la préférence.

Cette préférence, nous la lui accorderions très volontiers, en définitive, si la transformation des impôts de répartition en impôts de quotité était toujours possible. Mais des obstacles exceptionnels semblent devoir atténuer la rigueur d'une conclusion trop absolue.

§ 5. — *Cas exceptionnels dans lesquels le système de la quotité, malgré ses mérites, rencontre des obstacles. Impôt sur la terre en France.*

Certaines matières imposables, en effet, particulièrement délicates et impressionnables, semblent exiger des ménagements exceptionnels (1). Le propriétaire terrien, le cultivateur, le paysan ne supporteraient peut-être pas aisément une taxe directe, munie d'un tarif proportionnel aux revenus, taxe mobile comme ces revenus, associée incessamment à leurs mouvements oscillatoires. Léon Say soutenait très énergiquement cette thèse : « Transformer l'impôt foncier en un impôt sur le revenu des terres est, « chez nous, dans notre état social politique et administratif, une « impossibilité absolue, » disait-il dans sa brochure sur *le Dégrèvement de l'impôt foncier* (1882) (2).

Pour l'impôt sur la propriété bâtie, la situation n'est plus la

Bulletin de statistique des finances a publiée dans ses numéros de septembre 1890 et suivants.

(1) En l'an X, Rœderer proposait même de pousser les ménagements en faveur de la contribution foncière jusqu'à lui annexer une loterie. dont les primes surprendraient agréablement, tous les ans, un certain nombre de cultivateurs : « Chacun d'eux, disait-il, en donnant son argent au percepteur et en recevant « sa quittance, recevrait, non plus un triste papier, mais un billet de loterie fé- « cond en espérances. » (*Opuscules*, par Rœderer, in-8, an X.)

(2) L'administration des finances s'exprimait, elle-même, ainsi dans sa réponse au projet de M. Ballue : « L'impôt de répartition a pour avantage d'assu- « rer au Trésor des ressources certaines et indépendantes des fluctuations de la « fortune publique, en même temps qu'il constitue une véritable sauvegarde pour « le redevable par l'abonnement qu'il établit avec lui. L'impôt de quotité sou- « lèverait la défiance des populations et, par suite, l'assiette en serait extrême- « ment difficile. »

même. Les maisons se trouvent entre les mains d'un nombre beaucoup moindre et d'une espèce toute différente de propriétaires. Leurs revenus, moins assujettis aux variations des saisons, de la température et des mercuriales que ceux de la terre, offrent à l'imposition une base relativement constante, que les taxateurs peuvent évaluer spontanément. Rien ne fut donc plus approprié que le tarif établi à leur égard par la loi du 8 août 1890. Les pays étrangers, d'ailleurs, on l'a dit, nous avaient tracé la route (1).

Mais étendre la quotité à l'impôt sur la propriété non bâtie, assujettir la terre à un tarif, mettre le cultivateur en rapport direct et annuel avec l'agent du fisc, voilà l'exemple que n'offrent plus ni la Belgique, ni l'Italie, ni la Bavière, ni la Prusse, et qui semblerait difficilement praticable en France.

« Je considère, s'écriait encore Léon Say dans un discours du « 4 mars 1881, que le gouvernement qui entreprendrait une « pareille tâche, dût-il l'accomplir et surtout s'il l'accomplissait, « ne pourrait pas y survivre... La seule pensée de soumettre les « cultivateurs de toute la France à une sorte d'exercice, analogue « à celui que n'ont pas pu supporter les bouilleurs de cru, c'est, « au point de vue administratif comme au point de vue politique, « une entreprise qui ne supporte même pas l'examen. »

Le procédé de la répartition s'adapte au tempérament des propriétaires terriens par le fait même de ses défauts, ou plutôt des quelques qualités qui contrebalancent ses défauts.

La première d'entre ces qualités de la répartition consiste à épargner aux contribuables les relations trop directes avec les

(1) L'impôt sur le revenu, par exemple, bien que l'Italie au début en ait fait un impôt de répartition, est, par sa nature même, un impôt de quotité. Aussi le ministre des finances, Sella, lorsqu'il proposa, en 1862, la forme de répartition pour l'impôt sur la richesse mobilière, eut-il soin de prévenir que la mesure, dans sa pensée, n'avait qu'un caractère tout à fait transitoire.

« L'impôt sur le revenu est, de sa nature, un impôt de pure et de simple quo- « tité. Je ne pouvais l'ignorer. Tel je l'aurais proposé si l'état de nos finances « nous permettait de remettre à une autre année la perception pleine du produit « qu'il est capable de donner au Trésor. Mais, dans l'extrémité où nous sommes « réduits, vous comprendrez combien j'ai dû sourire à l'idée d'un contingent de- « terminé capable d'assurer immédiatement un produit modéré. » (Exposé des motifs du 18 novembre 1862.)

Aussi, dès 1866, la taxe sur la richesse mobilière revêtit-elle la forme de quotité, qu'elle n'a plus perdue depuis.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA

agents de l'État, le travail s'effectuant par les soins des intéressés eux-mêmes, et la main du fisc n'y apparaissant pas ou presque pas. Or, cette main du fisc forcément lourde, rigide, implacable, ne sait, ni ne peut se plier délicatement aux milieux et aux circonstances. La puissance du mécanisme mis en mouvement par les administrations publiques résulte précisément de son inflexibilité et de son uniformité. Les administrations locales, au contraire, rapprochées et issues des contribuables, connaissant leurs besoins, désireuses de les satisfaire, un peu inertes quelquefois, mais conciliantes par tempérament et par intérêt, atténuent autant que possible la brutalité naturelle des mouvements de l'appareil fiscal (1). Sans doute, manié par elles, l'impôt de répartition ne suit pas toujours de très près les revenus individuels. Mais, au moins, il ne moleste pas, il n'inquiète pas, il se fait presque oublier, n'était la note à payer. Seul, il semble capable de s'acclimater au sein d'une population rurale, inquiète, avant toutes choses, de sa tranquillité (2).

Mais alors, bien entendu, si l'on juge nécessaire de conserver la répartition, il faudra reviser périodiquement les contingents et tenir le cadastre au courant, puisque telles sont les conditions essentielles de son existence même.

Peut-être donc convient-il d'admettre que les réelles et fécondes vertus de la quotité ne sauraient réussir dans tous les terrains. Tout dépend des milieux. On l'a vu par les expériences tentées en France en 1831-1832. Il s'agissait alors des contributions personnelle et des portes et fenêtres, beaucoup moins sensibles que la contribution foncière sur les propriétés non bâties. L'échec n'en fut pas moins complet.

L'exposé des motifs de la loi du 26 mars 1831 (3) plaidait la

(1) Nous n'attribuons aux administrations locales ce caractère inoffensif qu'à l'égard de l'impôt foncier de répartition, qui, étant réel, ne se prête pas à l'arbitraire. Il n'en serait plus de même si les administrations locales étaient chargées d'asseoir d'autres sortes d'impôts personnels au gré de leurs passions politiques et de leurs rancunes de clocher.

(2) « La forme actuelle de la répartition, malgré ses inconvénients, a au moins « cet avantage que c'est la plus favorable de toutes pour les pauvres, parce qu'il « est de l'intérêt des collecteurs d'avoir des débiteurs solvables. » (Remontrances de la cour des aides de Paris, du 7 juillet 1768.)

(3) Le baron Louis s'y exprimait ainsi : « L'impôt de répartition a l'avan-

cause de la quotité, avec les arguments les plus solides : il était évident que la répartition privait l'État de revenus importants et maintenait entre les cotes individuelles les plus graves inégalités. Cependant, au bout d'une année, bon gré mal gré, on dut révoquer la mesure, parce que le redressement des injustices et la recherche des intérêts du Trésor entraînaient de la part des agents de l'État des perquisitions, des contacts directs et multipliés, que le public refusa de supporter plus longtemps.

En 1841, le gouvernement, renouvelant la tentative avortée de 1831, fit procéder à des recensements sur divers points du territoire en vue de recueillir les renseignements nécessaires à la réformation des impôts de répartition. Ces recensements provoquèrent de telles résistances à Bordeaux, à Clermont-Ferrand, à Toulouse (1), qu'il fallut braquer des canons sur les places publiques de cette dernière ville. Bref, on s'empressa encore de renoncer à l'opération (2).

En résumé, si certaines taxes particulièrement sensibles semblent avoir besoin, à titre exceptionnel, des ménagements que la forme de la répartition peut seule leur procurer, il n'en résulte pas moins de l'ensemble de cet exposé que le système de la quotité, par ses qualités naturelles de proportionnalité et de progressivité, possède sur le système de la répartition une incontestable supériorité.

« tage d'épargner au gouvernement toutes les difficultés de la perception et tous « les hasards des non-valeurs, en laissant aux communes le soin du recouvrement. « Mais cet avantage, plus apparent que réel, ne saurait être mis en balance « avec les avantages nombreux et incontestables attachés à l'impôt de quotité.

« Ce dernier ne présume pas d'une manière arbitraire, comme l'autre, le produit « de l'impôt. Il ne demande pas à une localité beaucoup plus ou beaucoup moins « qu'elle ne doit payer. Il taxe exactement les contribuables... Il suit les varia- « tions de la matière imposable... En un mot, il est simple, équitable et aussi « conforme à l'égalité due aux particuliers que favorable à l'intérêt de l'État. »

(1) C'est à Toulouse surtout, en juillet 1841, que l'émeute prit de graves proportions. Pendant un mois entier les pouvoirs publics y furent suspendus, on fit des barricades, les désordres les plus regrettables se produisirent, la troupe dut intervenir, il y eut du sang versé. Enfin, lorsqu'à la fin de juillet les membres de la municipalité révoltée eurent été suspendus et même arrêtés, le recensement continua sous la protection des canons braqués au milieu des places publiques.

(2) Ces événements démontrent bien la puissance éventuelle de résistance des contribuables, dès qu'une même sorte de taxe les atteint en masse. Alors, si quelque incident provoque d'une manière trop intense leur mécontentement, grâce à leur nombre, ils mettent le fisc en déroute.

CHAPITRE XXIII

IMPÔTS SUR LES VALEURS MOBILIÈRES ET SUR LES VALEURS FONCIÈRES

Une nouvelle division, moins administrative que les précédentes, répartit les taxes en deux catégories suivant qu'elles frappent les valeurs mobilières ou les valeurs foncières, double source de richesses qui passent pour rivales, entre lesquelles règne un prétendu antagonisme, dont chacune, dès lors, réclame l'égalité de la taxation à son profit.

Cependant l'égalité de la taxation offre ici beaucoup moins d'intérêt qu'on ne le suppose, parce que la propriété foncière et la propriété mobilière ne sont pas réellement ennemies. Elles ont trop de points communs pour entrer en conflit. A peine même souvent distingue-t-on leur lignes éparative. Sans doute, certaines propriétés sont bien exclusivement immobilières, telles que les maisons, les bois, les champs, etc. Mais presque aucune propriété n'est exclusivement mobilière. Ainsi, les titres de bourse, *meubles* par excellence, d'après le Code civil, méritent souvent très peu cette qualification, que l'article 529, d'ailleurs, leur confère en ajoutant : « encore que des immeubles dépendants de ces entreprises appar- « tiennent aux compagnies. » Les sociétés mobilières de gaz, de transports, de métallurgie, de fournitures, de mines, de canaux, etc., en effet, détiennent, par la nécessité même de leur exploitation, des terrains, des bâtiments, des ateliers, des domaines, formant souvent le plus clair de leur actif (1). Les sociétés de crédit,

(1) Le rapport fait au Tribunat par Goupil-Préfeln, sur le titre du Code civil relatif à la distinction des biens, justifie le caractère mobilier des parts d'intérêts dans les sociétés immobilières, en disant que « chacun des sociétaires ou « intéressés, tant que dure la société, n'est pas propriétaire de sa portion de

de banque et d'escompte, uniquement adonnées, semble-t-il, aux opérations mobilières, participent sans cesse à des opérations immobilières.

S'il est donc à peu près impossible, comme nous le disions, de découvrir des propriétés exclusivement mobilières, il est non moins difficile de découvrir, parmi les propriétaires, des détenteurs exclusifs de l'une ou l'autre nature de richesses (1). Les fortunes aujourd'hui sont presque toutes mixtes. Dans les campagnes, l'agriculteur le plus attaché à la terre garnit, dès qu'il le peut, son portefeuille de rentes et d'obligations. Dans les villes, le plus assidu client des agents de change place ses réserves en maisons ou en domaines ruraux.

Ni valeurs, ni individus, ne se trouvent donc autorisés à représenter exclusivement la propriété foncière, ou la propriété mobilière, et à batailler, par conséquent, en leur nom. Partout les lignes de démarcation sont indécises ou franchissables, partout le mélange des intérêts se produit. La rivalité s'atténue par confusion.

Cependant si, dans la circonstance, l'application du principe de l'égalité de la taxation semble moins impérieusement commandée qu'on ne le suppose, le fisc, à son propre point de vue, doit la désirer. Car il gagne toujours à uniformiser le traitement des matières soumises à ses coups, à ne laisser aucun de ses tarifs ni trop en arrière, ni trop en avant, à les maintenir tous à un niveau

« l'immeuble dont il ne peut user, mais de sa portion dans la valeur de cet « immeuble » (29 nivôse an XII).

(1) « Est-ce que vous connaissez beaucoup de gens qui soient simplement pro- « priétaires du sol ? En connaissez-vous beaucoup qui ne possèdent que des im- « meubles, ou d'autres qui, faisant le commerce, se gardent d'avoir la plus « modeste parcelle de terre, ou de placer jamais un peu de leurs épargnes en « obligations, ou en rentes sur l'Etat ? » (Discours de M. Rouvier, ministre des finances, Sénat, 12 juillet 1892.)

Déjà Gladstone avait dit, en 1853, dans ses grands discours sur l'*income-tax*, avec beaucoup d'*humour* : « Il y avait autrefois une croyance très répandue « sur l'apparition de monstres, et maintenant vous trouverez encore, çà et là, des « individus qui croient en une création de ce genre qu'ils appellent *porteurs de* « *fonds publics* et qu'ils se représentent comme un personnage au cœur de « pierre, roulant sur l'or et vivant, dans une indolence indigne, de la sueur et « du travail de ses compatriotes. Il est facile de découvrir que l'existence de « ce monstre est plutôt une fiction qu'une réalité. » (Chambre des communes, 18 avril 1853.)

commun. Ses revenus progressent d'autant plus qu'ils sont mieux répartis.

Examinons donc ce qui a été fait à l'égard des valeurs mobilières et immobilières pour atteindre l'égalité fiscale.

§ 1. — *Taxation des valeurs mobilières sous l'ancien régime, la Révolution et pendant la première moitié du 19me siècle.*

Autrefois le faible développement des richesses mobilières ne permettait guère de poser la question de leur imposition proportionnelle. Sans doute, aux dix-septième et dix-huitième siècles, quelques gros financiers, possesseurs de valeurs de portefeuille, émergeaient en petit nombre et, chose curieuse, leur grande fortune, acquise dans les spéculations mobilières, finissait par se transformer, pour une notable partie, en terres, en maisons, châteaux et domaines. Il suffit de lire les biographies des principaux traitants des derniers siècles, Samuel Bernard, les frères Pâris, La Popelinière, Bouret, Beaujon, Sainte-James, Grimod de la Reynière, Ouvrard, etc. (1), pour constater avec étonnement l'importance des propriétés foncières qu'ils détenaient à la fin de leurs jours. Mais le public ne connaissait, en fait de valeurs mobilières, que les billets d'Etat, les rentes publiques, les loteries, les prêts chirographaires, les titres d'acquisition de charges et offices, et quelques actions, telles que celles de la compagnie des Indes, de la Caisse d'escompte, de la banque Saint-Charles, etc. (2). La terre,

(1) Lire, au sujet de la fortune des financiers du dix-huitième siècle, *les Financiers d'autrefois* par la Vcte Alix de Janzé, 1886, in-8, et *les Derniers fermiers généraux*, par Pierre Clément et Lemoine, 1872, in-12. « L'on peut « dire, écrit Pierre Clément à propos de Bouret, qu'une partie des plus beaux « châteaux de France furent bâtis par les manieurs d'argent. »

(2) Le livre de M. Claudio Jannet, *le Capital, la spéculation et la finance au XIXe siècle* (Paris, in-8o, 1892), consacre un de ses chapitres à l'histoire de la finance au XVIIe et au XVIIIe siècle. D'après lui, « la Bourse de Paris avait pris « une importance considérable à la veille de la Révolution ». Cependant les valeurs négociées alors à cette bourse n'étaient au nombre que de 17, savoir : les actions de la *Compagnie des Indes*, les actions de la *Caisse d'Escompte*, les actions des *Eaux de Paris*, et quatorze sortes de fonds de l'Etat français. En outre, la coulisse négociait des actions de la *Banque de Saint-Charles* et de la *Compagnie des Philippines*, le tout pour une valeur de 200 à 300 millions. On verra plus loin combien ces chiffres sont insignifiants par rapport aux

les maisons et les rentes foncières constituaient toujours le fond des fortunes particulières, demeurant, dès lors, les seules matières imposables, en dépit des intitulés des édits qui prétendaient atteindre la totalité des revenus.

Aussi Necker, dans son livre de *l'Administration des finances*, en 1784, constate-t-il que les biens mobiliers se trouvaient frappés seulement dans la proportion de 16 p. 100 par rapport aux biens immobiliers, lesquels supportaient 84 p. 100 des impôts directs (1). Une telle situation lui semble si naturelle qu'il s'abstient de la commenter, proposant même de supprimer les *vingtièmes d'industrie*, établis sur les biens mobiliers, afin de donner plus de certitude à l'assiette de l'impôt, désormais reportée exclusivement sur les biens fonciers. Les aphorismes des Physiocrates tendaient également à faire supporter tout le fardeau fiscal à la terre. Le sentiment de la régularité administrative uni à la théorie conduisait ainsi à dégager l'assiette des taxes sur le revenu de toute la partie arbitraire et inquisitoriale assise sur les facultés personnelles. La transformation des tailles et des vingtièmes en contribution exclusivement foncière représenta, au moment de la Révolution, le dernier mot du progrès.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de voir l'Assemblée constituante omettre d'inscrire dans son programme de réformes fiscales la question de l'égalité des taxes sur les valeurs mobilières et foncières. La Révolution n'aborda, nous l'avons dit ailleurs, que les problèmes déjà posés avant elle (2), elle n'improvisa, pour ainsi dire, jamais, et ne mit en œuvre que des matériaux préparés par ses prédécesseurs. Dès lors, la taxation des valeurs mobilières, absente de l'ordre du jour sous l'ancien régime, ne s'y trouva pas davantage sous la Constituante. Lorsque celle-ci, après avoir estimé le montant des revenus fonciers à 1.440 millions, eût

mille valeurs cotées aujourd'hui à la Bourse de Paris, pour un montant de transactions annuelles dépassent 100 milliards.

(1) Voir ci-dessus page 198.

(2) Notre ouvrage *les Finances de l'ancien Régime et de la Révolution* développe spécialement cette idée et en fournit des preuves à propos des réformes fiscales alors entreprises ou ajournées.

fixé la contribution foncière à 300 millions (1), son œuvre fiscale parut terminée. L'abolition des maîtrises et des jurandes fournit encore l'occasion de créer un impôt spécial sur le commerce et l'industrie, très rudimentaire, d'ailleurs, à son début. Quant aux valeurs mobilières proprement dites, la taxation les recueillit sans précautions scientifiques, sans études particulières, sans statistiques, au moyen de l'impôt frappant les loyers d'habitation. On se borna à supputer que les dites valeurs mobilières pourraient bien fournir annuellement 60 millions, soit le cinquième du produit de la contribution foncière, et le contingent de la contribution mobilière fut fixé à ce chiffre (2). La relation de un à cinq entre le produit des deux impôts fut-elle déduite d'une relation équivalente constatée entre les deux natures de revenus? Aucun document n'ayant livré le secret des calculs de l'Assemblée constituante, aucun discours, aucun rapport, aucune statistique, ne permettant de découvrir l'origine scientifique ou expérimentale des 60 millions de rendement demandés aux revenus mobiliers, tout porte à croire que l'assignation fut arbitraire. Le budget avait besoin de la somme pour compléter les ressources déjà obtenues de la propriété foncière, la propriété mobilière fut chargée de les fournir, sans autre explication.

La question de l'imposition des valeurs mobilières demeura également dans l'ombre lors de la restauration financière qui suivit le 18 brumaire. Beaucoup d'auteurs ont même remarqué que le Code civil avait très imparfaitement légiféré à l'égard de cette catégorie de biens (3). C'est qu'en effet les valeurs mobiliè-

(1) 240 millions en principal, soit 16,66 p. 100 des revenus estimés 1.440 millions. Les 300 millions ci-dessus comprennent les sous additionnels.

(2) Aux 60 millions revenant au Trésor furent ajoutés 6 millions consacrés aux décharges, réductions, remises et modérations. En tout, 66 millions. Lire l'ouvrage de M. Maurice Minoret, docteur en droit, *la Contribution personnelle et mobilière pendant la Révolution*. Paris, 1900, gr. in-8°.

(3) Rossi observe que si la révolution sociale se trouvait accomplie en 1789, il n'en était pas de même de la révolution économique. « La France, pendant « quelque temps encore, devait rester un pays essentiellement et presque exclu- « sivement agricole. Aussi la propriété territoriale, quoique morcelée, était tou- « jours, aux yeux du législateur, placée au premier rang; elle était toujours « considérée comme le fondement de la richesse nationale... » (Observations sur le droit civil français considéré dans ses rapports avec l'état économique de la

res continuaient alors à ne pas mériter qu'on s'occupât d'elles.

Jusqu'en 1816, la Bourse de Paris ne cotait guère plus de sept natures de titres environ. En 1821, après les mouvements de capitaux provoqués par les emprunts de la liquidation financière, ce nombre s'éleva à 15. En 1826, 42 valeurs seulement sont inscrites. De 1830 à 1836, 88 valeurs environ (1). C'est de 1836 à 1841 que commença à s'épanouir, dit M. Paul Leroy-Beaulieu (2), « une « grande floraison de sociétés en commandite ». Environ 300 valeurs alors apparaissent, parmi lesquelles les actions des nouvelles compagnies de chemins de fer, et surtout une formidable quantité de menues sociétés industrielles. Il faut lire, dans *la Répartition des richesses*, la pittoresque description de ces entreprises de bitumes et d'asphaltes, de produits chimiques, de sucreries, de bougies, de savonneries, etc., transformées en sociétés par actions et poussées à des cours vertigineux. « Nulle époque, dit M. Paul « Leroy-Beaulieu, n'a été plus féconde en fondations extra- « vagantes que l'année 1838. » Aussi, ajoute-t-il, la cote de la Bourse ne représenta-t-elle bientôt qu'une vaste nécrologie. Pendant ce temps, les affaires sérieuses, celles dont l'avenir a confirmé la solidité, les actions des compagnies de chemins de fer, de gaz, d'assurances, cotées à des prix modérés, sans primes, demeurant même au-dessous du pair, s'installaient pour longtemps et prenaient une place définitive sans cesse agrandie dans les portefeuilles des capitalistes. De là date le commencement du développement réel des valeurs mobilières en France.

A ce développement des valeurs mobilières ne correspondit pas cependant une transformation immédiate de la législation fiscale. La contribution mobilière même avait perdu, chemin faisant, le caractère spécial de taxe sur les valeurs mobilières que lui attri-

société.) Les rédacteurs du Code civil témoignent à chaque ligne combien était loin de leur esprit, en 1800, la prévision du développement futur des valeurs mobilieres.

(1) Lire *une Nouvelle évaluation des valeurs mobilières en France*, par M. Alfred Neymarck, 1893.

(2) Dans son ouvrage *la Répartition des richesses*, M. Paul Leroy-Beaulieu s'appuie sur les chiffres extraits des travaux de M. Alph. Courtois, qu'il commente et met en œuvre.

buait la loi de 1791, puisque, depuis l'an VII, elle frappait indistinctement tous les revenus mobiliers ou immobiliers.

Ce fut seulement à dater de 1848 que le mouvement d'opinion en faveur de l'égalité de la taxation acquit une certaine énergie. Des projets d'initiative individuelle et même des projets officiels, rédigés par les ministres des finances Goudchaux et Hippolyte Passy, proposèrent à cet égard des mesures qui n'aboutirent pas. On craignait trop alors de paraître marcher à la suite du parti socialiste dans une campagne fiscale contre les capitaux ! Quand Proudhon s'écriait très justement : « On n'a rien fait depuis « 56 ans pour taxer les revenus des capitalistes ! », l'assemblée répondait par des « rires », d'après le procès-verbal, et Proudhon ajoutait : « On verra bien qui rira le dernier ! »

§ 2. — *Taxation des valeurs mobilières depuis 1850 jusqu'à aujourd'hui.*

En 1850 seulement (1) fut inaugurée la série des transformations fiscales qui devaient aboutir à constituer le régime actuel d'imposition des valeurs mobilières.

Une loi du 18 mai 1850 rétablit d'abord, vis-à-vis des droits de succession, l'égalité du tarif entre les deux natures de richesses. Jusque-là, les valeurs mobilières, par une anomalie injustifiée, payaient seulement le quart des droits exigés des valeurs foncières. Ainsi, en ligne directe, les tarifs étaient ainsi fixés :

Immeubles	1.00 p. 100
Meubles	0.25 —

Une telle différence de traitement semble incompréhensible aujourd'hui. La même loi du 18 mai 1850 assujettit aux droits de mutations par décès et de donations entre vifs les inscriptions sur le grand livre de la dette publique, exemptées jusqu'alors, toujours sans raison plausible.

(1) Les projets Goudchaux et Hippolyte Passy furent alors retirés, et le nouveau ministre des finances, Achille Fould, promit de les remplacer par d'autres dispositions conçues dans le même sens. De là l'origine des lois de 1850.

Bientôt, d'ailleurs, des taxes spéciales d'un ordre nouveau élevèrent, d'une manière plus effective, l'ensemble des charges des valeurs mobilières au niveau des charges des valeurs foncières. Les lois des 5 juin 1850 et 23 juin 1857, en effet, créèrent la première un droit du timbre, la seconde un droit de transmission sur les actions et les obligations des compagnies, sociétés, entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, départements, communes, etc., qui rapportent aujourd'hui 95 millions.

La loi du 2 juillet 1862 y ajouta un petit droit sur les bordereaux d'agents de change, et la loi du 13 mai 1863 un droit de timbre sur les titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers (1).

Pendant les années qui suivirent les événements de 1870-1871, le système fiscal, sous le coup des besoins budgétaires, devint l'objet de discussions approfondies, d'où ressortit la constatation que le juste équilibre entre les valeurs foncières et mobilières comportait encore la nécessité de surcharger ces dernières.

Au cours du second Empire, en effet, le développement des valeurs mobilières avait fait de considérables progrès. La fondation de la plupart des grandes sociétés de crédit remonte à cette période (2). L'essor des affaires de bourse (3) assurait au marché

(1) Le droit de timbre sur les emprunts des gouvernements étrangers, réduit au-dessous du taux normal par la loi du 25 mai 1872, afin d'attirer ces valeurs sur le marché français, a été relevé à 1 p. 100 par la loi du 13 avril 1898.

(2) Après le Comptoir d'escompte, créé en 1848, voici les dates de fondation des grandes sociétés de crédit :

Crédit mobilier	1852
Crédit foncier	1852
Crédit industriel et commercial	1859
Crédit lyonnais	1863
Société des dépôts et comptes courants	1863
Société générale	1864

(3) En 1856, Proudhon, dans le *Manuel du spéculateur à la Bourse* (4e édition), évaluait déjà à 20 milliards de francs la masse des valeurs cotées à la Bourse de Paris, dont 10 milliards de fonds publics français, 3 milliards passés de titres de chemins de fer, plus d'un milliard et demi d'actions de Banques diverses, deux milliards et demi de titres de sociétés d'assurances, de transports, de gaz, de mines, de ponts et canaux, etc. « C'est avec cette artillerie, s'écriait-« il, que la féodalité nouvelle mitraille à bout portant la multitude organisée « des petites industries et des petites fortunes, qu'elle bat en brèche les garan-

de Paris une importante primauté. Le chiffre des escomptes à la Banque de France, les fonds déposés aux caisses d'épargne, les valeurs successorales, etc., révélaient l'abondance croissante des capitaux mobiliers.

Dès lors, l'Assemblée nationale de 1871, après avoir résolu d'épargner la propriété foncière, fit retomber le poids des augmentations d'impôts sur la fortune mobilière (1). A cet effet, les droits de timbre et de transmission frappant déjà les titres mobiliers furent augmentés. En plus, la loi du 29 juin 1872 créa une taxe nouvelle de 3 p. 100 sur les coupons d'actions et d'obligations, taxe portée depuis à 4 p. 100 (loi du 29 décembre 1890).

L'innovation de la loi du 29 juin 1872 provoqua, au sein de l'Assemblée nationale, de vives controverses, dont la conclusion se trouve résumée dans ce passage du discours de Pierre Magne : « De quoi s'agit-il en ce moment? De niveler notre budget... « Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons : rien à « prendre sur les droits de consommation, rien à prendre sur les « droits de mutation, tout à prendre sur les revenus mobiliers. « Il fallait bien choisir la portion de ce revenu mobilier aujour- « d'hui affranchie, avant de songer à aggraver davantage le sort « de la propriété foncière, qui est déjà surchargée. Le projet d'im- « pôt sur le revenu mobilier est une œuvre de justice... Jusqu'au « moment où vous aurez imposé le revenu mobilier sous forme « d'impôt sur le revenu, vous rencontrerez toujours l'opinion pu- « blique qui vous criera : Mais, de ce chef, les valeurs mobilières « ne supportent rien (2) ! »

« ties créées par la Révolution et toutes les libertés publiques. » (*Manuel du spéculateur à la Bourse*, par P.-J. Proudhon.)

(1) Sauf, bien entendu, la partie des surtaxes et taxes nouvelles établies sur les consommations, alcools, vins, cafés, tabacs, papiers, bougies, etc. Au delà de ces taxes et surtaxes sur les consommations, le surplus frappa les valeurs mobilières, à l'exclusion des valeurs immobilières.

(2) Pierre Magne terminait son discours par cette belle péroraison, qui rappelle ce que nous avons dit précédemment sur l'œuvre de la Révolution : « Lors- « qu'en 1789 on entreprit d'imposer les revenus fonciers..., supposez que les « valeurs mobilières, à ce moment-là, eussent pris droit de cité en France, « comme elles l'ont fait aujourd'hui, de telle sorte que ces valeurs eussent été « égales ou supérieures aux propriétés foncières. Supposez, dis-je, qu'en 1789 « ces législateurs si profonds et si habiles eussent eu dans leurs mains ce

La seule objection sérieuse contre le nouvel impôt sur le revenu des valeurs mobilières consista dans l'exemption maintenue en faveur des rentes sur l'État français et des rentes des gouvernements étrangers, exemption qui subsiste encore aujourd'hui et sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Enfin, la loi de finances du 28 avril 1893, à la suite de longues discussions, a créé sur les opérations de bourse une taxe inconnue jusqu'ici en France. Dotée d'un tarif modéré de 0.05 c. par 1.000 fr. (1), cette nouvelle imposition mobilière produit un certain nombre de millions (2).

§ 3. — *Recherche de l'équilibre entre les valeurs foncières et mobilières. Procédés de l'enquête anglaise de 1886. Décomposition des taxes qui frappent exclusivement l'une ou l'autre propriété dans les budgets.*

A la suite de ce mouvement continu de surimposition, mouvement tardivement engagé, sans doute, mais très accentué depuis 1850 et surtout depuis 1872, l'égalité de la taxation des valeurs mobilières vis-à-vis des valeurs foncières est-elle enfin conquise ?

« revenu si facile à déterminer sans cadastre et pouvant se percevoir sans le con-
« concours du débiteur, croyez-vous qu'ils se seraient dit : il faut frapper le re-
« venu de la terre, mais il faut épargner le revenu mobilier, qui a pourtant le
« même intérêt à la sécurité publique et un plus grand intérêt dans le maintien
« du crédit? Non! ils se seraient dit : il faut être juste pour les deux éléments
« de la richesse, il faut les traiter également. Ne devez-vous pas faire ce qu'ils
« auraient fait? » (Séance du 29 juin 1872.) Ces derniers mots soulevèrent des applaudissements, unanimes. Pierre Magne n'était, à ce moment, que simple membre de la commission du budget. Il redevint ministre des finances en 1873.

(1) Le tarif français de 5 centimes par 1000 fr. ne représente guère que le quart du tarif allemand, établi sur les opérations de Bourse par les lois successives des 8 mai 1885, 27 mai 1894 et 15 juin 1900. En outre, la loi allemande frappe d'un droit très élevé les opérations sur marchandises que la loi française laisse de côté.

L'impôt sur les affaires de bourse ne rapporte peut-être pas, en Allemagne, les millions que ses auteurs avaient prévus. Cependant, son produit s'y élève à 16 millions et demi de francs.

(2) Bien qu'une loi du 28 decembre 1895 ait réduit exceptionnellement des trois quarts le tarif applicable aux opérations sur les rentes de l'Etat français, le produit de l'impôt sur la Bourse atteint normalement et même dépasse 7 millions.

Question qu'à tout moment le législateur voudrait pouvoir résoudre dans une sorte d'examen de conscience. Là réside le critérium même du résultat de ses efforts. Malheureusement, comme nous allons le voir, rien n'est plus difficile à préciser.

Beaucoup d'écrivains ayant tenté d'apprécier le poids comparatif des charges de la propriété mobilière et de la propriété immobilière, le plus simple serait de se référer à leurs travaux s'ils n'étaient, en général, suspects de partialité, soit en faveur de la propriété mobilière, soit plus habituellement en faveur de l'agriculture.

La plupart, d'ailleurs, veulent embrasser dans leurs calculs, la masse des impôts, qu'ils répartissent arbitrairement ensuite en deux catégories: impôts mobiliers et impôts immobiliers.

Nous disons arbitrairement, parce qu'une telle répartition est forcément hypothétique : lesdits auteurs, du reste, le reconnaissent incidemment eux-mêmes. Comment, par exemple, dans l'ensemble des droits sur les boissons, sur le sel, sur les transports, sur les cafés, sur les marchandises diverses tarifées à la douane, etc., assigner une part rationnelle à l'agriculture d'un côté et aux détenteurs de valeurs mobilières de l'autre? Les taxes de consommation ont une incidence beaucoup trop anonyme, beaucoup trop diverse, pour qu'on réussisse jamais à localiser leurs effets, à désigner expressément la classe de contribuables qui en subit le poids. Il semble donc préférable, dès l'abord, de débarrasser la question d'une telle cause d'erreur, ou, tout au moins, d'arbitraire. Dans ce but, écartons tous les impôts mixtes, pour nous attacher exclusivement aux impôts qui atteignent, d'une manière directe et spéciale, soit les valeurs mobilières, soit les valeurs immobilières. Ce procédé, sans doute, ne décomposera pas aussi brillamment que le précédent l'ensemble du budget en deux parts mathématiques, mais ses bases moins étendues gagneront en certitude.

C'est d'ailleurs ainsi qu'a opéré le bureau de Trésorerie anglais, lorsqu'il a dû, pour obtempérer aux ordres du Parlement, tenter de déterminer le poids des impôts frappant la fortune mobilière et la fortune immobilière. Son enquête de 1886 a été « expressé-

« ment limitée aux taxes qui frappent *exclusivement* les immeu-
« bles et les capitaux mobiliers ». En conséquence, après avoir laissé de côté les droits sur les consommations, les licences, les droits de timbre, etc., la Trésorerie a soumis uniquement à ses calculs les impôts suivants : *income-tax*, *probate*, *legacy*, *succession duty*, *land-tax* et *inhabited house duty* (1).

Dans cet ordre d'idées, voici, pour la France, d'après la loi de finances de 1904, le bilan des impôts assis, d'une manière exclusive et nominative, d'abord, sur les biens fonciers :

Impôts établis à titre exclusif sur les biens fonciers.

Impôt foncier. Propriétés non bâties....	104.900.000
— Propriétés bâties.....	89.500.000
Impôt des portes et fenêtres.....	64.800 000
Droits de mainmorte.....	11.300.000
Frais d'avertissement et divers.	6.500.000
Droits sur les ventes d'immeubles (2)...	132.200.000
— donations d'immeubles....	11.100.000
— successions immobilières (3).	100.500.000
— baux et locations	8.500.000
— d'hypothèques.....	11.500.000
Total.....	540.800.000

Si l'on veut bien parcourir les colonnes du budget des recettes,

(1) Malgré ces précautions, la Trésorerie, dès le début, a fait toutes réserves au sujet de l'exactitude de ses chiffres. « Elle croit de son devoir de spécifier « que, dans beaucoup de cas, les bases de ses calculs ont été nécessairement ar- « bitraires et que ses évaluations sont forcément conjecturales. On ne peut arri- « ver, en ces matières, à des chiffres exacts. »

Evidemment, comme la Trésorerie anglaise, et, à bien plus juste raison qu'elle, nous faisons aussi toutes réserves au sujet des chiffres établis pour la France.

(2) Pour les droits d'enregistrement, comme la loi de finances ne fournit pas toujours de subdivisions suffisantes, il a fallu ventiler les chiffres au moyen des statistiques plus détaillées établies pour les exercices expirés.

(3) La répartition du total du produit des droits de succession entre les biens meubles et les biens immeubles a été effectuée d'après les proportions indiquées par les dernières statistiques de l'Administration de l'enregistrement, soit 54.6 p. 100 pour les premiers et 45.3 p. 100 pour les seconds.

il ne semble pas que l'on puisse y découvrir d'autres taxes exclusivement et directement assises sur les propriétés foncières; tout le surplus paraît bien concerner seulement soit les valeurs mobilières dont nous allons parler, soit les matières mixtes, que nous laissons de côté.

Il n'y aurait doute qu'au sujet des centimes additionnels aux contributions directes pour les besoins locaux, dont le produit n'étant pas destiné au budget de l'État n'a pas été compté. Cependant, comme la propriété foncière en est affectée, nous pouvons, tout au moins, mettre son chiffre en réserve, pour le citer au besoin : il s'élève, pour 1904, à 266.400.000 francs (1).

Si nous passons maintenant aux impôts qui frappent exclusivement et nominativement les valeurs mobilières, leur bilan s'établit comme il suit :

Impôts établis à titre exclusif sur les biens mobiliers:

Droits sur les ventes de meubles.....	20.000.000
— donations mobilières.....	11.200.000
Droits sur les successions mobilières.....	120.800.000
Droits sur les transmissions de titres d'actions et d'obligations.....	52.200.000
Droits sur les effets de commerce, warrants, etc.....	16.700.000
Droits de timbre sur les titres d'actions et d'obligations et titres des gouvernements étrangers.....	36.100.000
Droits sur les chèques.....	1.000.000
Droits sur les opérations de bourse.....	7.000.000
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.	79.800.000
Total.....	344.800.000 (2)

(1) Soit :

Contribution foncière. Propriétés bâties.....	85.000.000 fr.
— Propriétés non bâties.....	140.700.000 —
Contribution des portes et fenêtres.....	40.700.000 —
Total des centimes additionnels assis sur la propriété foncière au profit des localités.....	266.400.000 fr.

(2) Ces chiffres, comme les précédents, sont puisés dans les colonnes de la loi

Encore ici, la liste paraît complète. On pourrait peut-être y ajouter les produits du droit de 0,10 sur les quittances; mais il semble que ces 21 millions appartiennent aussi bien aux opérations foncières qu'aux opérations mobilières. De même pour les taxes sur les lettres de voiture, récépissés de chemins de fer, connaissements. De même aussi pour les taxes sur les assurances, plus particulièrement foncières même.

La seule omission, intentionnelle d'ailleurs, susceptible d'être relevée est celle des patentes. Les 138.500.000 fr. de patentes perçus au profit du Trésor pèsent, sans doute, sur les fruits du travail, sur le rendement des capitaux, sur les profits industriels et commerciaux généralement comptés comme produits mobiliers. Mais leur introduction dans les calculs qui vont suivre risquerait d'en troubler absolument l'économie.

Comment, en effet, afin d'obtenir la proportion recherchée entre le montant de l'impôt et le montant des bénéfices recueillis par ceux qui le payent, opposer au rendement fiscal des patentes un chiffre acceptable de bénéfices industriels et commerciaux? Les statistiques précises sur ce point, on peut le reconnaître d'avance, feraient tout à fait défaut. Existeraient-elles, d'ailleurs, comme elles comprendraient dans leurs totaux les salaires, les traitements, les gains de beaucoup de professions libérales, que les patentes ne frappent pas, le manque d'équivalence entre les deux termes empêcherait tout raisonnement efficace. Le mieux semble donc d'éliminer franchement cet élément de trouble, et de déclarer qu'il ne s'agira ici que de valeurs mobilières proprement dites.

Dans cet ordre d'idées, le dépouillement budgétaire précédent aboutit, d'une part, à 540.800.000 fr. de taxes exclusivement foncières, et, d'autre part, à 344.800.000 fr. de taxes exclusivement mobilières.

de finances de 1904 toutes les fois que les indications en sont suffisamment détaillées, et, à son défaut, les chiffres de 1904 sont ventilés d'après les proportions qu'indiquent les comptes des exercices expirés.

§ 4.—*Comparaison des taxes avec les revenus pour les meubles et les immeubles.*

Pour apprécier la proportionnalité de chacun de ces groupes, il s'agit de comparer maintenant le premier au montant des revenus fonciers, et le second au montant des revenus mobiliers. Mais qui déterminera les chiffres des dits revenus? Là commencent les difficultés du problème, car le total des revenus individuels, mobiliers surtout, ne figure dans aucune statistique officielle, ceux-ci n'ayant jamais été recensés et ne pouvant faire l'objet d'aucun recensement. Quelques économistes seulement, heureusement pour nous, ont tenté de les évaluer, mais *grosso modo*, avec beaucoup de réserves et de défiance, avec d'autant plus de réserves et de défiance que ces économistes étaient plus perspicaces et plus savants. Encore n'ont-ils osé émettre que des appréciations en bloc sur l'ensemble des revenus du pays, sans pénétrer très avant dans les détails de leur répartition. MM. Leroy-Beaulieu et de Foville, par exemple, s'arrêtent, en général, au chiffre de 25 milliards pour l'ensemble du revenu national (1). Quelle est, dans ces 25 milliards, la part de chacun des revenus que nous désirons précisément distinguer? Tentons de le rechercher nous-mêmes.

En ce qui concerne la propriété foncière, on peut utiliser les résultats des enquêtes administratives poursuivies par les contrôleurs des contributions directes, en vertu des lois de 1879, de 1885 et de 1890. Ces enquêtes, après quelques corrections, aboutissent à assigner aux propriétés bâties et non bâties, un revenu total approximatif de 5 milliards.

Le revenu des terres s'élèverait à 2.175 millions ainsi composé: 1.984 millions résultant des chiffres mêmes de l'enquête de 1879-1881 diminués de 25 p. 100 en raison de la crise agricole (2), plus

(1) *La France économique*, et le mot *Richesse*, dans le *Dictionnaire des finances*, par A. de Foville.

(2) M. Daniel Zolla, dont on connaît la compétence, estime, en effet, que la crise agricole survenue depuis 1879-1881 doit faire réduire de 25 p. 100 les 2.645 millions constatés à cette époque par l'enquête, qu'il ramène alors à 1.984 millions. Tel est, d'après lui, le revenu approximatif actuel des terres en France.

191 millions représentant le revenu des bâtiments ruraux exemptés d'impôt foncier, que l'enquête de 1879-1881 laisse en dehors de ses totaux, mais estime à part (1). Quant aux propriétés bâties, l'enquête officielle poursuivie en 1899-1900, à l'occasion de la première revision décennale de l'impôt de quotité créé en 1890, fournit des chiffres assez récents pour être adoptés tels quels. Inscrivons donc les 2.869 millions de revenus attribués aux maisons dans le rapport du 28 décembre 1901 (2). Le total de cinq milliards environ de revenus fonciers se composerait, en conséquence, de 2.175 millions pour les terres et de 2.869 millions pour les maisons.

Le bilan des revenus mobiliers, dépourvu de l'appui de grandes enquêtes officielles, devient beaucoup plus incertain. Tout au plus, la statistique des titres assujettis à la taxe de 4 p. 100 se laisse-t-elle consulter, ainsi que le relevé des arrérages de rentes, pensions et autres valeurs que l'Etat paye à ses créanciers. En dehors de là, ce ne sont plus qu'hypothèses et chiffres discutables, bien que choisis pour le mieux parmi ceux que les auteurs les plus recommandables mettent en avant (3). Voici, sous toutes réserves, le tableau composé dans ces conditions :

(Communication de M. Daniel Zolla à la Société d'économie politique du 5 décembre 1903.)

(1) Sous toutes réserves, d'après le rapport officiel, 191.386 480 fr.

(2) Le rapport de M. Georges Payelle, directeur général des contributions directes, du 28 décembre 1901, résume ainsi les résultats de l'enquête :

Valeur locative réelle des propriétés assujetties à la contribution foncière au 1er janvier 1901.

Maisons	2.869.170.799 fr.
Usines	254.951.670 —
Total	3.124.122.469 fr.

Afin de maintenir dans nos statistiques la corrélation nécessaire entre les revenus imposés et le montant de l'impôt, la valeur des propriétés *assujetties* à la contribution foncière est seule indiquée ici. La valeur des propriétés bâties *passibles* de la contribution foncière, comprenant les propriétés temporairement exemptées, dépasse celle des propriétés assujetties de 48 millions.

(3) Parmi les multiples et compétents travaux de M Alfred Neymarck, lire notamment : *Une nouvelle évaluation du capital et du revenu des valeurs mobilières en France*, 1893 ; *Statistique internationale des valeurs mobilières*, Kristiania, 1900 ; *la Statistique internationale des valeurs mobilières*, rapport à l'Institut international de statistique, Rome, 1903.

Revenu des valeurs mobilières soumises à la taxe de 4 p. 100 (1).....	2.000.000.000
Intérêts de la dette publique consolidée..	667.000.000
Intérêts de la dette remboursable à terme ou par annuités servis directement au public	165.000.000
Intérêts de la dette publique viagère.....	255.000.000
Revenu des fonds d'Etats étrangers et autres titres étrangers non compris dans l'énumération précédente (2).....	500.000.000
Revenu des créances hypothécaires et chirographaires (3).....	600.000.000
Total approximatif du revenu mobilier en France.....	4.187.000.000

D'après ces chiffres, les revenus immobiliers atteindraient aujourd'hui 5 milliards et les revenus mobiliers 4.187 millions environ. Comme, d'un autre côté, les impôts assis exclusivement sur les revenus fonciers s'élèvent, on s'en souvient, à 540.800.000 fr. et les impôts assis exclusivement sur les revenus mobiliers à 344.800.000 fr., il en résulte que les revenus fonciers subiraient une proportion de charges de 10.82 p. 100, et les revenus mobiliers une proportion de charges de 8.234 p. 100, ce qui tendrait à prouver que la propriété mobilière est avantagée.

Mais il suffit de faire ressortir la dissemblance des éléments ser-

(1) En 1903, le revenu imposable des valeurs mobilières assujetties à la taxe de 4 p. 100 n'a atteint que 1.949 millions. Mais, en 1901, il s'élevait à 2.007 millions, chiffre qui paraît normal ainsi réparti :

Valeurs françaises.....	1.812 millions
Valeurs étrangères.....	195 —
Total égal.....	2.007 —

(2) Les 500 millions attribués hypothétiquement à cette rubrique paraîtront peut-être insuffisants. Il faut remarquer cependant qu'ils s'ajoutent aux 200 millions environ de revenus de valeurs étrangères assujettis à la taxe de 4 p. 100, ce qui forme un total de 700 millions pour le revenu des valeurs étrangères existantes en France, lequel total, au taux de 3 1/2 p. 100, correspond à un capital de vingt milliards. Or 20 milliards de valeurs étrangères aux mains des Français semble un chiffre suffisant, surtout depuis le retour de certains fonds d'Etat dans leurs pays d'origine.

(3) Evaluation tout à fait hypothétique.

vant à former la proportion relative à ces valeurs mobilières, pour enlever toute autorité aux précédents résultats, lesquels n'ont été établis qu'en vue précisément de mettre en lumière cette dissemblance.

A l'égard des revenus fonciers, en effet, la proportion de 10.82 p. 100 semble aussi exacte que possible, la totalité des impôts étant bien opposée ici à la totalité des revenus. Pour les valeurs mobilières, au contraire, figure, en regard du total des impôts, s'élevant à 344.800.000 fr., une masse de revenus évalués à 4.189 millions, dont beaucoup ne sont pas imposés, ou sont imposés à des taux exceptionnellement réduits. Dès lors, la proportion est boiteuse, puisqu'elle s'établit en comparant la masse des valeurs mobilières existantes avec un lot partiel seulement d'impôts atteignant quelques-unes d'entre elles.

Ainsi, les rentes sur l'Etat et tous autres arrérages servis par le Trésor public figurent dans la liste des revenus mobiliers pour plus d'un milliard, tandis que, parmi les impôts, aucun ne les concerne. De même, les revenus des créances hypothécaires et chirographaires et ceux de certains titres étrangers non cotés à la Bourse ni exposés en vente sont récapitulés pour près d'un autre milliard, sans que leur contre-partie en impôts existe davantage. Sur les 4.187 millions de revenus mobiliers, près de la moitié, soit 2 milliards, ne se voient donc opposer aucun chiffre d'impôt. La moyenne de 8.23 p. 100 devient, nous le répétons, à la lumière d'une analyse plus attentive, essentiellement boiteuse.

En Angleterre, où l'*income-tax* atteint tous les revenus sans exception au-dessus d'un certain niveau, la Trésorerie a pu, dans le travail précité de 1886, mener à bonne fin la répartition que le Parlement l'avait chargée de dresser, dont les résultats se chiffrent ainsi :

Capitaux de la propriété immobilière.	94.460 millions de fr.
Impôts spéciaux sur la propriété immobilière.....	211 —
Proportion des impôts aux capitaux immobiliers.....	0,223 p. 100

Capitaux de la propriété mobilière...	140.800 millions de fr.
Impôts spéciaux sur la propriété mobilière.....	242 —
Proportion des impôts aux capitaux mobiliers.....	0,165 p. 100

D'après ces données, la propriété immobilière en Angleterre se trouverait assez fortement surtaxée.

Les membres du bureau de Trésorerie formulent, sans doute, les plus expresses réserves au sujet de l'exactitude de leurs chiffres, les qualifiant, eux-mêmes, de nécessairement arbitraires et conjecturaux. M. Robert Giffen, le statisticien éminent, à la lecture du tableau, déclare « qu'il n'y a pas, en statistique, de pro-« blème plus *insoluble* que l'évaluation des consistances respec-« tives de la propriété personnelle ».

Néanmoins, on comprend qu'à la rigueur, en Angleterre, l'*income-tax* y saisissant plus ou moins effectivement toutes les sources de revenus, la comparaison de ces revenus aux impôts soit possible. Mais il était utile de montrer qu'en France, où l'*income-tax* universel n'existe pas, où les rentes sur l'État, les créances hypothécaires et chirographaires et autres valeurs, comme il vient d'être dit, échappent officiellement à l'impôt, une pareille statistique globale ne saurait aboutir. Obligés, dès lors, de chercher un autre système d'enquête, notre seule ressource va maintenant consister à procéder par voie d'exemples individuels.

§ 5. — *Exemples individuels desquels il est possible de déduire des conclusions effectives.*

Une des valeurs figurant le plus habituellement dans le portefeuille des capitalistes est l'obligation 3 p. 100 des grands chemins de fer français. En comparant le revenu de cette obligation, facile à déterminer puisqu'il figure en toutes lettres sur le libellé même des coupons, au montant des impôts qui l'affectent, dont le relevé est également facile à dresser, ressort une proportion rigoureusement précise.

L'obligation de chemins de fer en question, au taux nominal de 500 fr., rapporte 15 fr. d'intérêts et paye à l'État annuellement les taxes spéciales suivantes, si nous la supposons au porteur:

	fr.
Droit de timbre (0,06 p. 100) sur le montant nominal du titre (Loi de 1850).....	0.30
Droit de transmission par abonnement (0,20 p. 100) sur la valeur réelle, 460 fr. environ (Loi de 1857)...	0.92
Impôt de 4 p. 100 sur le revenu de 15 fr. (Lois de 1872 et de 1890).....	0.60
Total.....	1.82

Ces 1.82 d'impôts par rapport à 15 fr. de revenu représentent déjà 12.13 p. 100.

A ces taxes annuelles il convient d'ajouter les taxes éventuelles d'enregistrement et de timbre, dont le montant serait assez délicat à évaluer si un document administratif n'en évitait la peine en disant: « Les impôts ordinaires de donation et de succession « perçus à des époques variables représentent une charge annuelle « de 0,23 par obligation de chemins de fer au porteur (1). » (Observations de la Direction générale de l'enregistrement sur le projet de M. Ballue, député, 1884.)

Ce supplément de 0 fr. 23 porte à 13.66 p. 100 la proportion de l'impôt au revenu. Si l'on y ajoute ce que le possesseur du titre a payé pour l'acquérir, et ce qu'il payera pour s'en défaire, en taxe sur les opérations de Bourse, le taux de 14 p. 100 est presque atteint. Combien ces données précises dépassent la vague moyenne de 8.23 p. 100 des précédentes statistiques!

Toutefois la justice oblige de remarquer que l'exemple des obli-

(1) Cette quotité de 0,23 c. semble, d'ailleurs, insuffisante. Elle s'obtient en supposant que les droits de mutation sont perçus tous les 30 ans sur un cours de 465 fr., au taux moyen de 1.50 p. 100. Or, le véritable taux moyen des droits de succession et de donation dépasse de beaucoup 1.50 p. 100; il ressort à plus du double, 3,50 p. 100 environ. Avec ce taux de 3,50 p. 100, les 0,23 c. ci-dessus se transformeraient en 0,45. (Lire à ce sujet la proposition de loi de M. René Gillet, député, du 1er juin 1889.)

Nous n'en maintenons pas moins le chiffre de 0,23, moins favorable à notre démonstration, sans doute, que ne le serait celui de 0,45, mais qui a l'avantage de nous mettre à l'abri derrière un document administratif.

gations de chemins de fer français, particulièrement surchargées en raison de diverses circonstances fiscales (1), a besoin d'être complété par l'exemple de quelques autres valeurs un peu moins atteintes. Ainsi, les titres à gros dividendes, dont les cours dépassent le pair, subissent, par rapport à leur revenu, une proportion relativement minime de droit de timbre, puisque celui-ci porte sur le capital nominal. De ce fait, une action de chemins de fer français pourra payer un et demi p. 100 de moins qu'une obligation, soit 12 p. 100 au lieu de 13 1/2 p. 100 (2). Le même motif fait que les obligations constituées en 4 p. 100 payent, proportionnellement à leur revenu, moins que les obligations constituées en 3 p. 100; mais, d'autre part, les obligations 2 1/2 p. 100 payent plus que les 3 et 4 p. 100 (3). En outre, comme les certificats nominatifs acquittent les droits de mutations en une seule fois, et non pas annuellement, le contribuable gagne ou perd à ce mode de payement, suivant le temps pendant lequel le certificat demeure entre ses mains.

Ces diverses circonstances arbitrées approximativement peuvent réduire à 13 p. 100 le taux effectif payé par les valeurs soumises aux droits, au lieu des 13.50 à 14 p. 100 exactement calculés pour les obligations de chemins de fer français au porteur. Il n'en résulte pas moins que, comparés aux 10.82 p. 100 afférents aux valeurs immobilières, les 13 p. 100 des valeurs mobilières assujetties à l'impôt représentent 2 p. 100 en plus.

Bien entendu, il ne s'agit ici que des impositions perçues au

(1) Les obligations de chemins de fer, valeurs favorites des portefeuilles, forment un type auquel on pourrait, à la rigueur, se tenir, puisque leur circulation actuelle dépasse le chiffre respectable de 16 milliards et demi.

(2) Une action de la Compagnie des chemins de fer du Nord, malgré son cours de 1700 à 1800 fr., ne paye que 0 fr. 24 de droit de timbre sur son capital nominal de 400 fr., ce qui, par rapport à un dividende de 65 fr., représente seulement 0,369 p. 100, tandis que, pour l'obligation citée tout à l'heure, le timbre représentait 2 p. 100. Différence en plus 1 1/2 p. 100.

De même une obligation 4 p. 100, donnant 20 fr. d'intérêt, ne paye que 1.50 p. 100 de timbre, au lieu de 2 p. 100. Mais, par contre, l'obligation 2 1/2 p. 100, sur ses 12 fr. 50 d'intérêts, payera 2.40 p. 100 de droit de timbre.

(3) Non seulement le droit de timbre, mais aussi le droit de mutation varie, dans sa proportionnalité au revenu, suivant les cas. Ainsi les titres de sécurité exceptionnelle, très haut cotés malgré leur faible revenu, payent relativement plus que les titres dépréciés produisant un intérêt égal.

profit de l'Etat. L'enquête anglaise de 1886 ne considérait de même que les impôts d'Etat, bien que ses résultats eussent été plus encore peut-être qu'en France, affectés par l'intervention des taxes locales. Mais, dans aucun pays, on ne peut aborder inopinément la question de la taxation locale, régie par des considérations d'ordre spécial, et le mieux, en France, comme en Angleterre, est de s'en tenir au budget de l'Etat, où doit régner un juste équilibre de taxation entre les valeurs mobilières et les valeurs immobilières.

Or, ce juste équilibre, loin d'être rompu chez nous, comme on le prétend, au profit des valeurs mobilières, l'est, au contraire, on le voit, à leur détriment. La balance penche ouvertement du mauvais côté pour celles d'entre elles que frappe l'impôt. Voilà ce que les statistiques précédentes découvrent avec évidence. Dès lors, au cas où il s'agirait encore de rançonner la fortune mobilière, peut-être pourrait-on chercher à ramener, si la chose est possible, dans le giron de l'impôt ceux des revenus mobiliers que le fisc a oubliés ou épargnés (1). Autrement, surcharger encore ceux qui déjà acquittent 13 p. 100 effectifs d'impôt constituerait une injustice trop criante.

§ 6. — *La péréquation fiscale entre les valeurs foncières et les valeurs mobilières est-elle, d'ailleurs, désirable?*

Maintenir l'exact équilibre entre l'imposition des valeurs foncières et celle des valeurs mobilières a semblé jusqu'ici l'idéal de la taxation. Est-ce bien là la vérité fiscale?

Si jamais le législateur, par une grâce du ciel, parvenait à posséder la statistique certaine des unes et des autres, devrait-il les assujettir aveuglément à une égalité absolue?

Sans doute, tous les revenus doivent subir la même proportion d'impôt, comme l'a établi plus haut la discussion relative à la discrimination (2). A aucun prix, nous ne voudrions donc ici plaider

(1) La liste des valeurs mobilières omises par l'impôt en France a été dressée plus haut, pages 206 et suivantes.

(2) Voir chapitre XII, pages 158 et suivantes.

en faveur d'une violation de la règle salutaire de la proportionnalité. Cependant, il n'est peut-être pas inutile, en cas de doute sur le point exact où réside cette péréquation, d'indiquer quelles raisons conseillent de ménager, plutôt que de surcharger, les valeurs mobilières. Ces raisons sont de trois natures.

Les valeurs mobilières possèdent un éclat plus apparent que réel. Le succès extraordinaire de certaines d'entre elles suscite des sentiments d'admiration et d'envie. Mais, à côté des valeurs exceptionnellement favorisées, combien d'autres en plus grand nombre végètent, dépérissent et disparaissent. La terre aussi, sans doute, réserve de graves mécomptes à ses détenteurs. N'a-t-il pas fallu tout à l'heure réduire de 25 p. 100, c'est-à-dire du quart, les revenus constatés par l'enquête officielle de 1879 pour les mettre au niveau de la dépréciation actuelle? A toute époque, d'ailleurs, les savantes statistiques de MM. d'Avenel et Daniel Zolla constatent les crises douloureuses subies par les biens immobiliers. La courbe des prix de location aux XVIIe, XVIIIe et XIXe siècles s'abaisse périodiquement après avoir monté. Seulement ce sont là des oscillations, des réductions ou des suspensions de revenu, mais le fonds survit presque toujours. *La terre qui meurt* meurt rarement tout entière. Au contraire, ce qui caractérise les valeurs mobilières, ce qui les marque d'un cachet particulier d'insécurité, c'est leur risque d'anéantissement complet. Rien de plus fréquent que de voir les plus brillantes d'entre elles s'éclipser. Non seulement des valeurs suspectes, mais des valeurs considérées comme relativement sûres sombrent corps et biens, engloutissant à jamais les capitaux qu'elles représentent. La *liste nécrologique* que M. Alfred Neymarck publie périodiquement fournit à ce sujet d'édifiantes indications. Personne, du reste, n'a oublié les désastres du Comptoir d'escompte de Paris, de la Société des dépôts et comptes courants, du Canal de Panama, de la Banque de Leipzig, de la London and Globe corporation, etc. Aucune valeur mobilière, même parmi les meilleures, ne peut se dire complètement à l'abri d'une telle éventualité, triste apanage de ces sortes de matières imposables, que le taxateur, dès lors, fait bien, semble-t-il, d'épargner un peu de leur vivant.

Les doubles emplois d'impôts, en second lieu, accablent les valeurs mobilières. L'impôt foncier lui-même vient d'abord les surcharger toutes les fois qu'elles représentent des affaires immobilières. Les deux natures de droits se superposent alors. Ainsi en est-il pour les actions et obligations des sociétés adonnées aux constructions, locations et reventes de maisons, exploitations de domaines, etc., figurant à la cote de la Bourse sous les noms de Compagnie foncière de France, Rente foncière, Société foncière lyonnaise, Société des Immeubles de France, etc. La Compagnie foncière de France, par exemple, qui détient des immeubles dont le prix de revient atteint 57.958.000 fr., acquitte, soit à titre d'impôt foncier ou redevances foncières, soit à titre d'impôt spécial sur les valeurs mobilières, les deux se cumulant, un ensemble représentant 13.70 p. 100 du produit brut des loyers; ce qui réduit à néant ses bénéfices annuels (1). De même pour la Société des Immeubles de France.

Toutes les sociétés industrielles, d'ailleurs, sociétés minières, métallurgiques, de gaz, de transports, de fabrication de produits quelconques, acquittent l'impôt foncier des immeubles qu'elles détiennent pour leur propre exploitation (2). Il n'est pas jusqu'aux pures institutions de crédit, traçant dans l'air le chemin idéal dont parle Adam Smith, que l'on aurait pu croire, dès lors, dégagées de tout alliage immobilier, qui ne supportent aussi leur part de double emploi foncier. Les comptes annuels de la *Société Générale*, du *Crédit Lyonnais*, etc., en fournissent le témoignage.

Enfin, ces doubles emplois ne concernent pas seulement l'impôt foncier, ils s'étendent à tous les impôts généraux ou particuliers assis sur le commerce et sur l'industrie, patentes et autres, afférents aux exploitations industrielles ou commerciales que les valeurs

(1) Rapport du Conseil d'administration à l'assemblée générale du 26 mai 1904.

(2) Comme disait l'enquête précitée de la Trésorerie anglaise de 1886 : « Il « est difficile de déterminer la proportion dans laquelle les mines, canaux, « entreprises diverses, doivent être comptés soit dans la fortune mobilière, soit « dans la fortune immobilière. *Lorsque ces entreprises sont gérées par une « société, les actions et intérêts sont considérés comme biens mobiliers. Au « contraire, lorsqu'elles appartiennent à une seule personne, elles sont im- « meubles.* »

mobilières représentent. D'une part donc, en résumé, les valeurs mobilières payent une série d'impôts spéciaux en raison de leur caractère représentatif, et, d'autre part, les objets représentés ont déjà payé tous les impôts qui leur sont propres. C'est ce qu'exprimait ainsi un ministre des finances : « Les valeurs mo-« bilières, actions et obligations, ne sont pas autre chose que la « mobilisation de titres de propriété, c'est-à-dire d'immeubles, « de machines, d'outils, d'entreprises quelconques, *qui ont déjà* « *payé la totalité des droits que les entreprises privées payent* « *elles-mêmes* (1). »

Mais si les entreprises que les sociétés mobilisent ont déjà payé chacune la totalité des impôts généraux qui les concernent, que vient donc faire en plus l'impôt des valeurs mobilières ?

Exclusivement surtaxer le fait de la mobilisation. L'impôt des valeurs mobilières est une simple surtaxe de mobilisation.

Dès lors, on ne saurait plus le mettre en parallèle avec l'imposition immobilière, car une surtaxe ne se compare pas à une taxe. Quand la terre a payé son impôt foncier tout est dit (2). Tandis que, encore une fois, les valeurs mobilières subissent deux séries d'impôts superposées, la première assise sur leur objet même, la seconde en raison seulement du rôle représentatif qu'elles remplissent.

Ces deux séries d'impôts aboutissent à un total exorbitant. Voici, par exemple, dans une annexe du bilan de la *Société Générale*, le détail des charges fiscales payées par la société qui montent à 1.902.623 fr., sur lesquels 500 à 600.000 fr. concernent l'impôt spécial des valeurs mobilières et 1.100.000 environ les impôts foncier, des portes et fenêtres, personnel et mobilier, la patente, les timbres d'acquits, etc. (3). Comme le revenu net distribué aux actionnaires, intérêt compris, ne dépasse pas 6.145.833 fr., c'est à

(1) Chambre des députés, 12 décembre 1892.

(2) Il n'existe même pas en France de taxes supplémentaires sur les bénéfices du fermier.

(3) Rapport du Conseil d'administration à l'assemblée des actionnaires du 30 mars 1904.

Il serait bien à désirer que toutes les sociétés insèrent, dans leurs rapports, un relevé détaillé des impôts qu'elles payent, au lieu de se contenter de dire vaguement que les impôts sont lourds.

31 p. 100 de ce revenu net que s'élève effectivement, dans sa totalité, le prélèvement fiscal. Combien est dépassée, on le voit, la proportion excessive cependant citée ci-dessus de 12 à 13 p. 100! Cet aspect de surtaxe attribué à l'impôt sur les valeurs mobilières pourrait donner ouverture à une thèse nouvelle (1), appuyée sur des statistiques nouvelles aussi, où la charge des valeurs mobilières apparaîtrait très aggravée. Mais nous ne voulons ici que présenter un argument de plus en faveur de la modération.

Enfin, la prudence conseille de ne pas trop charger des valeurs qui peuvent aisément s'évader. Ce dernier aphorisme n'a plus rien de scientifique, au contraire même, puisqu'il aboutirait, s'il était transformé en théorie générale, à permettre de taxer sans merci les valeurs incapables de se dérober, telles que les immeubles. C'est une simple raison d'opportunité, dont le taxateur cependant fera bien de tenir compte ici, sauf à ne jamais la retourner contre les valeurs immobilières.

Les valeurs mobilières, en effet, sont de deux espèces. Les unes s'évadent aisément, par exemple les valeurs négociées à l'étranger non cotées à la Bourse, ni exposées en vente, que le fisc, quoi qu'il fasse, avec le plus parfait régime d'impôt sur le revenu, ne réussira jamais à découvrir, si le contribuable s'obstine à ne pas les déclarer. Les autres, actions ou obligations d'entreprises nationales ou nationalisées par la cote à la Bourse donnent prise à peu près forcément aux coups du fisc. Or, si des aggravations de tarif molestent ces dernières, l'épargne se portera évidemment vers les valeurs indemnes énoncées en premier. Sans doute, le public accorde généralement sa préférence aux valeurs nationales, mentionnées quotidiennement dans les journaux qu'il lit, négociables auprès de ses intermédiaires habituels, payables à des prix exprimés dans sa propre monnaie, libellées dans sa langue. Pour ces divers avantages il est prêt à faire des sacrifices pécuniaires, mais

(1) La thèse, à proprement parler, ne serait pas nouvelle, puisque beaucoup d'auteurs l'ont déjà soutenue. Le *Traité de la science des finances*, 6e édition, dit textuellement : « L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est une taxe « complémentaire qui s'ajoute aux taxes multiples que les sociétés ont déjà « payées. »

à condition que ces sacrifices ne dépassent pas toute mesure (1).

Toujours donc la question de mesure reparaît. Or qui fixera cette mesure? Les statistiques en sont incapables. L'expérience et le tact le pourront seuls. Trop souvent les gouvernements ont appris à leurs dépens qu'ils avaient excédé la dite mesure. Ainsi, à peine l'Italie eut-elle créé en 1874 un droit gradué sur les bordereaux d'achats et de ventes des titres de Bourse, qu'elle vit son marché se resserrer. La taxe, dont la responsabilité était évidente, fut remaniée et finalement supprimée par M. Luzzatti. De même en 1856 le gouvernement français ayant tenté d'établir une perception de 1 franc par personne et par jour à l'entrée de la Bourse de Paris, l'échec de l'emprunt émis alors par la Ville lui prouva que le délicat mécanisme du crédit ne supporte pas impunément d'intervention vexatoire. Les tourniquets disparurent.

De même encore en 1878, après que les droits sur les effets de commerce français eurent été inconsidérément doublés, puis triplés, le gouvernement fut obligé de revenir devant le parlement avouer qu'il avait fait fausse route et demander le rétablissement du droit simple d'autrefois. En 1895, l'influence déprimante et imprévue exercée sur le marché des rentes par l'impôt sur les opérations de bourse créé deux ans auparavant força les Chambres à réduire ces tarifs des trois quarts.

L'historique de l'établissement des droits sur les valeurs mobilières en France, d'ailleurs, met bien en relief le rôle de ce tact

(1) On pourrait encore invoquer en faveur de la modération la fréquence des mouvements des valeurs mobilières qui les expose constamment aux coups du fisc. M. Claudio Jannet s'exprime ainsi à ce sujet : « Comparativement aux « droits qui frappent les mutations immobilières entre vifs à titre onéreux, ces « droits paraissent faibles. Mais, sans justifier l'exagération des droits fiscaux « sur la propriété foncière qui sont un des plus grands vices de notre régime « financier, il faut dire que le législateur ne doit pas établir le même taux de « mutation sur toutes les natures de biens. Il doit tenir compte de la fréquence « des mutations. Or, tandis que les immeubles en France ne changent de mains « que tous les cinquante ans, ou tous les quarante-quatre ans par aliénation à « titre onéreux, il ressort, au contraire, du rapport établi entre le droit de mu- « tation sur les titres au porteur et les titres nominatifs que le tiers des valeurs « mobilières est censé changer de mains chaque année. Cette mobilité est un « de leurs principaux avantages et il serait très grave d'y porter atteinte par « l'établissement d'un nouvel impôt s'il ne devait pas être leger. » (*Le Capital, la spéculation et la finance*, 1892, par Claudio Jannet.)

dont nous parlons, puisque le législateur n'a jamais procédé aux péréquations devenues nécessaires, que lentement, par étapes successives, après seulement que leur justice avait été péremptoirement et dès longtemps démontrée. Ainsi en fut-il des réformes de 1850, 1857, 1872, toujours plutôt tardives que prématurées.

Lorsque Pierre Magne affirmait au cours de la discussion de la loi de 1872, dans le discours cité précédemment, que l'opinion publique tout entière criait : « Mais les valeurs mobilières ne « supportent pas leur juste part d'impôt! », cet argument de bon sens persuada beaucoup mieux l'assemblée que ne l'eussent fait de savantes statistiques. Car les chiffres, controversables d'ailleurs, n'auraient pu tenir compte des motifs d'opportunité prédominants dans la circonstance. Se borner, au contraire, à affirmer que les valeurs mobilières ne payent pas leur juste part d'impôt, c'était dire que cette *juste* part doit respecter la limite des ménagements que comporte la matière imposable.

Aujourd'hui que la loi du 26 décembre 1890 a porté la taxe de 3 à 4 p. 100, en l'aggravant d'un tiers, et que l'expérience a confirmé les craintes exprimées par les adversaires de la loi de 1890, la situation n'est plus celle de 1872. Elle est même tout à fait inverse. Dès 1892, un ministre des finances qui connaît les affaires et qui refuse très sagement, jusqu'à nouvel ordre tout au moins, de consentir à l'élévation de l'impôt sur les coupons de 4 à 5 p. 100 disait : « La vérité est que les valeurs mobilières sont plus lour- « dement chargées en France qu'à l'étranger..... Vous avez beau « protester, c'est là un fait qui n'est pas contesté par les personnes « compétentes... Bien souvent les maisons de banque se sont « plaintes d'être obligées de faire leurs affaires à l'étranger parce « que les frais qui pèsent sur la place de Paris sont trop lourds..... « Les valeurs mobilières ne sont pas ménagées par la législation « fiscale (1). »

Ajoutez à la surélévation des droits sur le revenu en 1890 l'impôt créé en 1893 sur les opérations de Bourse, l'augmentation édictée en 1895 sur le timbre de certains titres étrangers, et vous

(1) Discours de M. Rouvier, ministre des finances, 12 décembre 1892.

supposerez aisément que Pierre Magne pourrait maintenant, aussi justement qu'en 1872, mais en sens inverse, s'écrier au nom de l'opinion publique : « Mais les valeurs mobilières supportent plus « que leur part d'impôt ! »

Elles supportent plus que leur part d'impôt, non seulement par le fait de la proportion de leur taxation comparée à celle des valeurs immobilières, mais encore eu égard aux trois motifs de ménagements qui viennent d'être allégués : risques exceptionnels d'anéantissement complet dont elles sont menacées, surcharges d'impôts qui les accablent par double emploi, enfin caractère fugace, facilités d'évasion, que la plus élémentaire prudence commande de prendre en considération.

De sorte que les statistiques comparatives et les raisonnements doctrinaux par lesquels avait débuté l'étude de l'impôt sur les valeurs mobilières, se résolvent finalement en une question de tact et de modération.

CHAPITRE XXIV

IMPÔTS SUR LA PROPRIÉTÉ ET SUR LES OBJETS DE CONSOMMATION

Les impôts directs et indirects, on s'en souvient, comportent des procédés de perception différents, lesquels procurent aux premiers une grande stabilité et aux seconds des rentrées faciles et de fécondes plus-values. Mais ces caractères réciproques ne soulèvent, avons-nous dit, que des questions de recouvrement. Tandis que la portée d'une autre classification établie entre les *impôts sur la propriété* et les *impôts sur les objets de consommation* va permettre de se livrer à des développements d'un intérêt plus élevé.

Commençons par spécifier la nature des impôts sur la propriété et des impôts sur les objets de consommation en récapitulant les éléments dont se composent les uns et les autres.

§ 1. — *Eléments qui composent chacune de ces deux classes d'impôts.*

Les impôts sur la propriété comprennent d'abord le lot tout entier des contributions directes, frappant nominativement les détenteurs de richesses effectives, de biens au soleil, champs, bois, prairies, maisons, usines, établissements, logements, meubles, chevaux, voitures, etc., revenus et capitaux de toute nature, soumis aux atteintes des divers impôts foncier, mobilier, des patentes etc., ou des impôts plus généraux sur le capital et sur le revenu. Ce sont là des valeurs certaines, nettement caractérisées, éminemment taxables, sur lesquelles le fisc, sans remords, opère un juste prélèvement.

En plus de la totalité des contributions directes, la classification embrasse, parmi les taxes indirectes, les droits sur les successions atteignant la fortune même que l'héritier s'apprête à recueillir, les droits sur les donations atteignant également la richesse au moment où elle change de mains; les droits sur les ventes mobilières et immobilières frappant l'objet vendu dont l'acquéreur devient propriétaire; les droits de timbre et de transmission sur les actions et obligations des compagnies, sociétés et entreprises diverses, acquittés par les possesseurs de ces capitaux mobiliers; les droits sur les coupons que touchent les porteurs desdites valeurs; les droits sur les contrats de mariage, marchés, adjudications, formations de société, liquidations, partages, constitutions d'hypothèques, ouvertures de crédit, procès, jugements et autres actes spécifiant la possession ou la mutation de valeurs déterminées. On peut ajouter à cette nomenclature les licences exigées des divers assujettis de la régie en raison de leur établissement industriel, analogues dans une certaine mesure aux patentes.

Les impôts sur la fortune assise, se composant, en résumé, de toutes les contributions directes et d'une partie les droits d'enregistrement et de timbre, peuvent être définis en disant qu' « ils « frappent certaines richesses dans les mains de leurs détenteurs ».

En opposition aux droits sur la propriété, les droits sur les objets de consommation comprennent les droits indirects exclus de la liste précédente, tels que les droits intérieurs ou de douane sur les vins, cidres, bières, alcools, pétrole, sels, sucres, cafés, thés, céréales, bestiaux, viandes, fers, tissus, bougies, tabacs, poudres à feu, allumettes, transports, objets d'or et d'argent, cartes à jouer, etc.

En conséquence, on peut dire des impôts sur les consommations qu' « ils frappent certains objets de consommation, indépendam- « ment de la personne du consommateur (1) ». Ici, en effet, le

(1) *Impôts réels et personnels.* — On induirait à tort du texte des définitions précédentes qu'il s'agit, dans le premier cas, d'impôts personnels et, dans le second cas, d'impôts réels. Les contributions foncière, des portes et fenêtres, les patentes, les droits sur les successions, sur les donations, mutations, titres et actes divers, qui composent les impôts sur la fortune assise s'adressent, sans doute, à des personnes déterminées. Mais ces personnes ne sont ainsi cotisées

fisc se trouve en présence, non plus d'une richesse détenue par un contribuable déterminé, mais d'une marchandise (1) dont le véritable destinataire est inconnu. Son prélèvement devient inconscient, mécanique pour ainsi dire. L'objet taxé porte avec lui un surcroît de prix que le consommateur quel qu'il soit, riche ou pauvre, acquittera ultérieurement.

§ 2. — *Avantages et inconvénients des impôts sur la propriété et des impôts sur les consommations.*

Quels avantages possède chacune des deux classes d'impôts ainsi composées et définies?

Les impôts sur la propriété d'abord ont le précieux mérite de s'adresser presque sûrement à des valeurs existantes, à des richesses déterminées. Ils ne demandent de l'argent que là où il y en a. Sans doute, les apparences peuvent faire illusion; tel immeuble, telle usine, tel magasin, tel train de maison, tel contrat, dissimulent quelquefois, derrière l'opulence qu'ils étalent, la pauvreté ou la ruine. C'est *la poudre aux yeux*. Mais, en dehors des cas exceptionnels, d'une manière normale, on peut affirmer que terres, bois, maisons, manufactures, chevaux et voitures, successions,

individuellement qu'en raison des richesses ou valeurs qu'elles détiennent, lesquelles richesses ou valeurs forment l'objet exclusif de la taxation, qui demeure ainsi réelle. De leur côté, les droits sur les consommations sont également réels puisqu'ils saisissent au passage les objets imposés en ignorant la personnalité du consommateur.

La distinction entre les impôts réels et personnels trouve rarement son application exacte. On découvre presque toujours une richesse, une valeur, un signe extérieur, une réalité, en un mot, si l'on va au fond des choses, sur laquelle la taxe est assise. Seuls, les impôts de capitation sont des impôts personnels proprement dits. En dehors d'eux, il n'existe plus guère que des impôts réels. Or, comme aujourd'hui les impôts de capitation tendent généralement à disparaître, — nous l'avons montré précédemment, — la classification perd, en grande partie, sa raison d'être, à notre avis; c'est pourquoi nous avons omis de lui consacrer un chapitre spécial. Cependant, en dehors des classifications scientifiques, les expressions impôts personnels et impôts reels peuvent être employées couramment pour distinguer les impôts qui règlent leurs tarifs en considération des personnes et ceux qui connaissent exclusivement les objets taxés.

(1) Le mot marchandise embrasse ici, à la fois, les *objets* et les *services* atteints par les divers impôts sur les consommations.

donations, ventes, partages, actes de société, contrats de mariage, etc., révèlent des richesses dans une certaine mesure corrélatives aux valeurs représentées ou exprimées. L'impôt ici a donc grande chance de ne pas frapper à faux.

Tout au contraire, les impôts sur les consommations agissent en aveugles sans savoir qui se trouve devant eux, sans discerner la portée de leurs coups, puisqu'ils saisissent au passage des marchandises ou des services anonymes, dont les consommateurs n'existent pas encore. Plus tard seulement, au moment de l'achat des marchandises ou de l'utilisation des services, les contribuables apparaîtront. Alors, riches ou pauvres devront délier leur bourse, ou s'abstenir. Dure alternative, surtout lorsqu'il s'agira d'objets de première nécessité, comme nous le dirons bientôt.

Les impôts sur la propriété, outre ce premier avantage d'atteindre la richesse dans les mains de ses détenteurs, se trouvent posséder la faculté d'opérer de bienfaisants dégrèvements au profit des classes les moins favorisées. Sachant, en effet, à qui ils s'adressent, ils peuvent orienter et modérer leur incidence, épargner à leur gré telle ou telle catégorie de contribuables.

C'est ainsi que l'*income-tax*, en Angleterre, exempte les revenus inférieurs à 4.000 francs et atténue son tarif jusqu'à 17.500 francs ; que l'impôt mobilier, dans certaines villes en France, dispense les faibles loyers; que les indigents sont laissés en dehors de la contribution personnelle; que les petits patentables, les ouvriers travaillant seuls, les commerçants des dernières classes dans les petites villes, etc., sont déchargés en totalité ou en partie; que, dans certains pays, les successions de peu d'importance sont exonérées ; que les successions en ligne directe sont partout favorisées; que les ventes judiciaires d'immeubles de minime valeur sont affranchies des droits; que l'*einkommensteuer* en Prusse laisse indemnes les revenus de 1125 fr. et au-dessous, etc.

Les impôts sur les consommations, on l'a compris déjà, avec leurs tarifs impersonnels, demeurent incapables de telles combinaisons; ils ne sauraient faire acception de personnes, puisqu'ils ignorent les situations individuelles. Leur mécanisme, une fois en mouvement, manœuvre impitoyablement. Quiconque s'y trouve

engagé subit le sort commun. La définition donnée plus haut l'a suffisamment expliqué.

En résumé, les impôts sur la fortune assise, dotés de deux vertus prééminentes, atteignent la richesse dans les mains de ses détenteurs et peuvent opérer à leur base de bienfaisants dégrèvements en faveur des classes pauvres, ce qui a rallié autour d'eux des partisans passionnés. Une certaine école même voudrait les voir régner seuls dans les budgets, soit à titre de taxes sur le revenu, soit à titre de taxes sur le capital, à l'exclusion des impôts sur les consommations.

Malheureusement, une telle exclusion est irréalisable, aucun pays aujourd'hui ne modérant assez ses dépenses pour se contenter d'impôts sur la fortune assise. Ceux-ci, en effet, malgré leurs qualités, en raison même des caractères qui donnent naissance à ces qualités, ne comportent pas d'extension excessive. Les rôles nominatifs trouvent assez rapidement leur limite. Il est impossible de demander directement et personnellement au public de trop gros versements contre une simple quittance. Ces considérations, développées à l'occasion des contributions directes (1), s'appliquent également aux droits sur les successions, sur les valeurs mobilières, etc.

Quand on songe que, pour remplacer tous les impôts sur les consommations, il faudrait, dans le budget français comme dans le budget anglais, plus que doubler le rendement des impôts sur la propriété, on reconnaît immédiatement l'impossibilité pratique d'une telle transformation.

D'ailleurs, les impôts sur les consommations, de leur côté, possèdent en propre certaines qualités très recherchées qu'a décrites le chapitre consacré aux impôts indirects : facilités de payement et plus-values incessantes, avantages trop précieux aujourd'hui, dans la situation des finances européennes, pour qu'on puisse s'en passer (2).

(1) Voir pages 303 et suivantes.

(2) A un point de vue plus secondaire, d'ailleurs, les impôts sur les consommations sont encore nécessaires; car, sans eux, beaucoup de richesses ne correspondant à aucune propriété apparente échapperaient complètement au fisc. Les étrangers, par exemple, les voyageurs, les nomades, les personnes qui, par

Mais si une bonne organisation fiscale se garde d'éliminer les impôts sur les consommations, ou plutôt si elle n'a guère le moyen de les éliminer, au moins doit-elle contenir leur développement et ne pas leur laisser prendre une importance proportionnellement plus rapide que celle des impôts sur la propriété. Telle est la prudente politique qu'a fidèlement suivie l'Angleterre et que les Chanceliers de l'Echiquier se sont plu à souligner par des chiffres. Ainsi, en 1885, M. Childers, dans une série de tableaux comparatifs remontant à 1858-1859, établit qu'au cours de ces 27 années les impôts sur la propriété ont été largement renforcés au détriment des impôts sur les consommations (1). Voici les chiffres des années extrêmes :

Année fiscale.	*Impôts sur la propriété.*	*Proportion p. 100.*	*Impôts sur les consommations.*	*Proportion p. 100.*
	fr.		fr.	
1858-59	330.200.000	24 9	993.500.000	76 »
1885-86	518.000.000	31.»	1.108.100.000	69 » (2)

« Durant les trente années antérieures, disait le Chancelier de

avarice ou par genre de vie, dissimulent leur fortune, pourraient profiter de tous les avantages sociaux sans presque rien payer, s'il n'existait que des impôts sur la propriété.

(1) Les impôts sur la propriété en Angleterre se composent notamment de l'*income-tax*, du *landtax*, de l'*inhabited house duty*, des taxes de succession, de timbre, etc. Les droits sur les consommations frappent les spiritueux, les tabacs, le thé, la bière, les vins, les sucres, les raisins secs, etc.

Le Chancelier de l'Echiquier, d'ailleurs, répartissait ainsi les impôts anglais pour l'année financière 1885-1886 :

Impôts sur la propriété.

Income-tax.....	250.000.000 fr.
Landtax et *inhabited house duty*.....	75.000.000 —
Droits à cause de mort.....	175.000.000 —
Taxes somptuaires.....	18.000.000 —
Total des impôts sur la propriété.....	518.000.000 fr.

Impôts sur les consommations.

Droits sur les boissons.....	697.000.000 fr.
Licences.....	48.000.000 —
Tabacs.....	230.000.000 —
Autres articles (café, chicorée, thé, raisins secs, etc.).....	133.000.000 —
Total des impôts sur les consommations.	1.108.000.000 fr.

(2) Exposé financier du 30 avril 1885. Les chiffres de 1885-1886 sont ceux du budget de prévision.

« l'Echiquier, la situation des consommateurs par rapport à celle « des propriétaires a été progressivement et sagement améliorée. » — « Il faut persévérer fermement dans cette politique, » concluait-il. C'est ce qui a eu lieu. Le tableau récapitulatif suivant montre, en effet, que, jusqu'à l'époque actuelle, les impôts sur la propriété ont continué en Angleterre à marcher plus rapidement que les impôts sur les consommations.

Budgets de la Grande-Bretagne.

Année fiscale.	*Impôts sur la propriété.* fr.	*Proportion p. 100.*	*Impôts sur les consommations.* fr.	*Proportion p. 100.*
1858-59	330.200.000	24.9	993.500.000	76 »
1885-86	518.000.000	31 »	1.108.000.000	69 »
1897-98	1.090.000.000	44.5	1.360.000.000	55.5
1901-02	1.621.000.000	48.5	1.715.000.000	51.5

Ce qui révèle chez nos voisins une ligne de conduite réfléchie et persévérante.

La France n'offre pas le même spectacle. Si, d'après les indications du tableau suivant, son point de départ était, en 1858, meilleur que celui de l'Angleterre, les erreurs du chemin ont renversé la situation, car le point d'arrivée est plus mauvais.

Budgets de la France.

Années.	*Impôts sur la propriété.* fr.	*Proportion p. 100.*	*Impôts sur les consommations.* fr.	*Proportion p. 100.*
1858	653.000.000	48 »	690.000.000	52 »
1878	1.085.000.000	44 »	1.344.000.000	56 »
1901	1.300.000.000	42 »	1.750.000.000	58 »
1905	1.410.000.000	46.06	1.665.000.000	53.94

Les proportions cependant, on le voit, s'améliorent beaucoup dans les dernières années, les impôts sur la propriété en France, grâce aux plus-values des droits de succession, de timbre, de 4 p. 100 sur les valeurs mobilières, de mutations diverses ayant gagné du terrain, tandis que les impôts sur les consommations, en raison de certains dégrèvements importants, sont devenus moins envahissants.

L'intérêt de la classification qui vient d'être établie réside, en somme, dans ce point suffisamment mis en lumière, à savoir que les impôts sur les consommations, très inférieurs comme mérite aux impôts sur la propriété, sont seulement tolérés dans les budgets en raison de leurs rendements élevés, et qu'il vaudrait mieux s'en passer si l'on pouvait.

Or, du moment que les impôts sur les consommations se révèlent comme des impôts suspects, presque condamnables, il devient nécessaire de les subdiviser, de les sélectionner, afin de découvrir, dans leur sein, où se cantonne le mal dont on les accuse en bloc. C'est ce que nous allons entreprendre pour aboutir à la conclusion même de ce livre, après qu'un chapitre spécial aura expliqué le phénomène de la répercussion de l'impôt, nécessaire à bien comprendre préalablement.

CHAPITRE XXV

INCIDENCE DE L'IMPÔT

L'impôt commence par tomber sur celui que le texte de la loi désigne, mais il ne demeure presque jamais où il est tombé. De là deux sortes d'incidences, l'incidence légale et l'incidence effective. Tout l'exposé qui va suivre tient dans ce résumé. Donnons d'abord les définitions.

§ 1. — *Définitions de l'incidence légale et de l'incidence effective.*

D'une manière générale, l'incidence est pour l'impôt le fait d'atteindre une personne ou une série de personnes déterminées. Nous parlons ici de personnes et non de choses, afin de bien distinguer l'*incidence* de l'*assiette*. L'assiette est la matière sur laquelle l'impôt repose, dont il tire son produit, maisons, terres, objets de consommation, etc. L'incidence, au contraire, vise exclusivement la personne qui paye. Elle dérive des opérations de recouvrement, postérieures aux opérations d'assiette. Que la taxe alors ait été assise sur les terres, les maisons, les hommes ou les choses, toujours et nécessairement quelqu'un se trouve chargé de l'acquitter. Quel sera ce payeur? C'est la question de l'incidence.

La première incidence, l'incidence légale, est facile à préciser puisque le texte même de la loi ne manque jamais de désigner le contribuable auquel la taxe doit être réclamée. Il suffit d'ouvrir les codes des contributions pour connaître l'incidence légale.

Ainsi l'impôt foncier, d'après la loi de l'an VII, est payable par le propriétaire, par l'emphytéote ou par l'usufruitier. Il n'est dû

ni par le fermier, ni par le locataire (sauf exceptions spéciales), ni par le nu propriétaire. Pour les portes et fenêtres, la loi du 4 frimaire an VII énonce expressément que le recouvrement des cotisations s'effectuera à l'encontre du propriétaire. C'est à lui seul que s'adressera le percepteur. Cependant, la même loi ajoute « que les propriétaires auront un recours contre les locataires pour « le remboursement des sommes dues à raison des locaux par eux « occupés ». Ici, l'incidence légale se dédouble, la loi désignant, d'une part, celui qui fera l'avance de l'impôt; d'autre part, celui qui, par une sorte de substitution, remboursera le premier payeur de son avance. L'impôt mobilier est à la charge du locataire, en vertu de la loi de 1832. Cependant, si le locataire déménage furtivement, le propriétaire devient légalement responsable. En ce qui concerne les timbres de quittance à 0 fr. 10 c., la loi du 23 août 1871 met leur payement à la charge du débiteur, en stipulant toutefois que le créancier, s'il donne reçu, décharge ou quittance sans apposition de timbre, devient personnellement tenu du montant des droits. Pour les droits de douane, le redevable est l'importateur. Pour les droits sur les vins, l'expéditeur. Pour les droits sur les alcools, le distillateur, avec faculté d'ajournement du payement, sous sa responsabilité, jusqu'à la mise en consommation, etc. Toutes les lois d'impôt, sans exception, déterminent de la sorte celui que touchera l'incidence légale, le collecteur, en effet, devant toujours expressément savoir à qui s'adresser et qui poursuivre.

Malgré ce caractère terre à terre, l'incidence légale ne manque pas d'importance, car il n'est pas indifférent d'avoir à faire ou non l'avance de l'impôt. Avance d'abord très onéreuse par elle-même, tellement que l'administration anglaise du *revenu intérieur* n'a rien trouvé de mieux, pour raréfier, dans l'intérêt de sa surveillance, les distilleries existantes, que d'exiger des fabricants le payement immédiat des droits. En France, au contraire, de nombreux tempéraments atténuent autant que possible le poids de l'incidence légale : payement par douzièmes, crédit des droits, souscription d'obligations à quatre mois, faculté d'entrepôt, etc.

Les deux cas, quoique contradictoires, prouvent également combien est lourde l'obligation de payer le premier l'impôt.

En outre, une fois l'avance faite, son remboursement ultérieur demeure toujours incertain, subordonné qu'il est à l'incidence effective dont nous allons parler.

L'incidence effective, en effet, succède à l'incidence légale avec un tout autre caractère. Personne n'y étant plus désigné à titre de second ou de troisième payeur, la transmission du poids de l'impôt s'y effectue au gré des transactions quotidiennes. Toute affaire, toute négociation, implique, par son jeu naturel, chez chacune des deux parties, le désir de s'attribuer la meilleure part, en rejetant sur l'autre les charges qui l'incommodent. L'impôt, classé au premier rang parmi ces charges, se trouve, dès lors incessamment ballotté du vendeur à l'acheteur. Aussitôt que le payeur initial est parvenu à s'en débarrasser, ceux qui lui succèdent renouvellent le même manège d'expulsion, y réussissant plus ou moins, de même que leurs nouveaux successeurs et les successeurs de leurs successeurs. De sorte que, de proche en proche, le mouvement, quand rien ne l'arrête, disperse le fardeau primitif aussi loin que possible. L'incidence effective, en un mot, tend sans cesse à rejeter sur *autrui* l'impôt dont l'incidence légale avait déterminé le premier payeur.

Les définitions suivantes résument ce qui vient d'être exposé:

« L'incidence légale frappe celui que la loi désigne expressé-
« ment pour être le premier payeur de l'impôt.

« L'incidence effective disperse le poids de l'impôt sur les per-
« sonnes multiples et variables qui successivement, au cours des
« diverses transactions sociales, se repassent les matières ou ser-
« vices imposables faisant l'objet de ces transactions. »

§ 2. — *Phénomène de la translation de l'impôt. Difficulté de suivre sa trace.— Opinions d'Adam Smith, de Ricardo, etc. — La loi de l'offre et de la demande règle seule la matière.*

L'incidence effective, telle qu'elle vient d'être décrite et définie, engendre le phénomène nommé translation, ou répercussion de l'impôt, phénomène susceptible de jouer un rôle prééminent dans l'étude des matières fiscales, qu'il importerait, en conséquence, de

saisir sur le fait. Mais autant son existence est certaine, autant ses mouvements sont difficiles à suivre dans leurs méandres infinis. En vain divers auteurs ont-ils tenté de formuler des conjectures à son sujet.

Les uns, tels que les physiocrates, ont déclaré que la terre seule, source et réservoir de toute richesse, acquittait nécessairement, en fin de compte, l'impôt tout entier, quels qu'aient été, au préalable, les circuits de l'incidence.

Ricardo affirme, au contraire, que l'impôt est toujours payé par les consommateur : « L'impôt sur les produits agricoles, écrit-il, « n'est payé ni par les propriétaires, ni par les fermiers, parce « que ceux-ci ne peuvent supporter une augmentation de frais « sans être obligés de renoncer à leur exploitation. C'est le con- « sommateur qui, payant les denrées plus cher, acquitte l'impôt. « Un impôt sur le blé tombe donc sur le consommateur. » (*Des principes de l'économie politique et de l'impôt.*)

D'autres, envisageant non plus seulement la terre, comme Ricardo, mais toutes les marchandises, ont pensé aussi que la classe des consommateurs, du moment qu'elle achetait sans vendre, ne pouvait trouver personne à qui repasser sa part de taxes, et se trouvait forcée, par conséquent, de la garder tout entière à sa charge. Dans cet ordre d'idées, on a même été jusqu'à prétendre qu'en somme, ici comme ailleurs, par une loi naturelle, les plus faibles seraient toujours dévorés par les plus forts. Or, les plus forts sont les marchands, les banquiers, les patrons, les propriétaires, qui oppriment et opprimeront éternellement les consommateurs, actionnaires, clients, salariés et locataires. Le fardeau fiscal retombe donc fatalement sur leurs épaules. Le destin le veut ainsi (1).

Mentionnons encore l'axiome assez imprudemment émis par Adam Smith, à savoir que, dans toute vente, le vendeur supporte forcément la charge définitive de l'impôt. « Les impôts sur les « ventes de terres tombent en totalité sur les vendeurs, parce que

(1) Lire le volume intitulé *la Répercussion de l'impôt*, par M. Lauwereyns de Roosendaele, Paris, in-8, 1901, que nous avons analysé dans *l'Economiste français* du 19 avril 1902.

« le vendeur est presque toujours dans la nécessité de vendre et, « dès lors, obligé de prendre le prix qu'il peut avoir... L'ache- « teur, au contraire, n'est presque jamais dans la nécessité d'a- « cheter et ne donne donc que le prix qu'il lui plaît de donner. » (*Richesse des nations.*)

Ce ne sont toujours là que des hypothèses ou des conjectures. Si, dans l'exemple choisi par Adam Smith, la propriété foncière revenait en faveur, si le domaine mis en vente était recherché par de nombreux amateurs, si les terrains montaient, le vendeur, reconquérant sa supériorité, se débarrasserait immédiatement de l'impôt sur l'acheteur.

De même, aussitôt qu'une réaction se produit dans les prix, dès qu'un resserrement se manifeste dans la consommation, acheteurs, locataires, actionnaires, salariés, etc., savent très bien, à leur tour, peser sur leurs fournisseurs, propriétaires, patrons, banquiers, etc. Il suffit à ces opprimés d'hier de s'abstenir pour amener spontanément leurs prétendus oppresseurs à composition.

On ne saurait donc classer d'emblée telle ou telle catégorie de contribuables parmi les victimes prédestinées de l'impôt.

La véritable solution de la question a un caractère plus général. Elle réside dans la loi de l'offre et de la demande. Seule, la loi de l'offre et de la demande règle, en somme, les mouvements de l'incidence. A chaque transaction, le niveau des prix décide souverainement auquel des contractants incombera la charge de l'impôt et quelle part il en supportera. D'une manière incessante, les oscillations du marché font pencher la balance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre. Les prix sont-ils en hausse, une certaine quotité de taxes restera vraisemblablement à la charge de l'acquéreur. Sont-ils en baisse, la mauvaise chance retombera éventuellement sur le vendeur.

Seulement, ces influences essentiellement mobiles, constamment oscillatoires, qui agitent en tous sens l'incidence réelle de l'impôt, ont pour résultat de la rendre insaisissable. Non pas que la cote des valeurs et marchandises ne fasse l'objet de statistiques bien établies. Mais quel sens exact attribuer à ces statistiques? Quelle part d'impôt emporte avec lui un écart déterminé des

cours, en hausse ou en baisse ? Comment, à chaque étiage des mercuriales, spécifier pour quelle quotité l'incidence se déplace ?

De telles constatations seules cependant permettraient de toucher du doigt le phénomène de la translation de l'impôt, d'assister à son mouvement de va-et-vient, de saisir sur le fait sa dispersion. Du moment que ces constatations sont impraticables, l'obscurité survient précisément au point décisif. On se rend bien compte qu'une corrélation unit les oscillations des cours à l'incidence des taxes, mais personne ne saurait dégager en chiffres la valeur exacte de cette corrélation. D'autant moins que des influences étrangères annulent et même contredisent souvent l'effet de l'incidence, toujours subsistant au fond cependant.

§ 3. — *Exemples tirés des mouvements des cours à la suite de divers rehaussements ou créations de taxes sur les valeurs mobilières en France, en Italie, en Autriche.*

Quelques exemples vont mieux faire comprendre ces anomalies.

Lorsque la loi du 26 décembre 1890 éleva le taux des droits sur le revenu des valeurs mobilières en France de 3 p. 100 à 4 p. 100, il semblait que la cote de la Bourse allait tenir compte exactement de cette surtaxe de 1 p. 100. La baisse des cours des valeurs surtaxées devait, supposait-on, permettre de traduire en chiffres précis la proportion d'après laquelle le nouveau droit se répartissait entre le détenteur, l'acheteur, le vendeur, l'émetteur ou le souscripteur. Mais voilà qu'au lieu d'une baisse des cours, si minime fût-elle, la cote de la Bourse enregistra, au contraire, une hausse ininterrompue. Par exemple, l'obligation de chemin de fer (1) cotée, à la fin de novembre 1890, 440 fr. environ, atteignit en janvier 1891, après la mise en application de la surtaxe, le cours de 446 fr.

L'observation se trouva, dès lors, absolument déroutée. L'impôt

(1) L'obligation de chemin de fer que nous prenons pour exemple est celle de Paris-Lyon-Méditerranée, fusion nouvelle, dont les intérêts se payent en avril-octobre. Les constatations se trouvent ainsi dégagées, pour les cours de décembre et janvier, de l'influence du détachement du coupon.

nouveau, s'était-on dit, correspondant à une réduction de 5 fr. environ sur la valeur capitale du titre (1), si la baisse atteint la totalité des 5 francs, il sera démontré que sur la charge retombe tout entière sur le détenteur et que l'acheteur en demeure indemne. Si la baisse n'excède pas 2 fr. 50, on en conclura que l'acheteur et le détenteur se partagent le poids de la surtaxe, et qu'à l'avenir l'émetteur et le souscripteur pâtiront par parties égales. A chaque étiage de la baisse pouvaient ainsi correspondre des prévisions d'incidence. La hausse mit à néant, comme il a été dit, ces hypothèses et rendit la cote de la Bourse indéchiffrable.

Pourquoi cependant cette hausse se produisit-elle contrairement à la logique fiscale? Parce que des causes étrangères à l'impôt, qu'il serait trop long de rechercher ici (2), furent assez puissantes pour faire monter les cours, quand ils auraient dû baisser. Si ces causes étrangères avaient agi en sens inverse, la baisse eût été moins invraisemblable, voilà tout.

De même, on peut croire que quand l'Etat taxe ses propres rentes, il en déprécie la valeur capitale. Cependant, en 1868, l'Italie frappa ses coupons de rente d'une retenue de 8,80 p. 100, portée en 1870 à 13, 20 p. 100 (loi du 13 août 1870). Or, la rente italienne, qui valait 57 fr. en 1868, avant tout impôt, monta, après les deux taxes et surtaxes de 1868 et 1870, à 75 fr., pour dépasser le cours de 80 fr. Puis, la loi du 22 juillet 1894 ayant élevé le taux de l'impôt jusqu'à 20 p. 100, la rente italienne n'en atteignit pas moins le pair. Elle cote aujourd'hui 104 à 105 fr. Que sont devenues, dans cette marche en avant, les positions réciproquement attribuées par la logique aux acheteurs, vendeurs, détenteurs et émetteurs?

Au fond, la logique n'a pas perdu ses droits. Les cours de la rente italienne ont monté parce que les finances du pays ont été bien aménagées et que précisément l'impôt très productif qui

(1) La surtaxe de 1 p. 100 représente une retenue de 0,15 sur le revenu annuel de l'obligation, laquelle retenue de 0,15 correspond à une réduction de capital de 5 fr., en calculant l'intérêt à 3 p. 100.

(2) Sans analyser ici les causes de cette hausse, on peut dire qu'elle provint : 1° de l'abondance de l'argent ; 2° de la raréfaction des valeurs de placement ; 3° à titre subsidiaire, du remorquage exercé par la rente exempte d'impôt sur les autres titres, en dépit de leurs surcharges spéciales.

frappait les coupons a favorisé l'équilibre des budgets. Mais si cet impôt n'avait pas existé, l'acheteur aurait payé plus cher ses titres, l'Etat aurait émis ses emprunts plus avantageusement et aurait pu surtout, depuis longtemps, opérer de lucratives conversions (1).

L'Autriche, en 1868, a établi de même sur ses coupons une taxe de 16 p. 100, sans que les cours de sa dette en aient paru impressionnés. Au contraire, une hausse importante suivit la taxation.

Dans un autre ordre de faits, l'impôt de 0,30 c. par kilogramme sur les bougies et la stéarine, créé par la loi du 29 décembre 1873, aurait dû normalement rehausser d'autant les prix de la marchandise. Or, c'est l'inverse d'une hausse de prix qui s'est produit. Aujourd'hui, la livre de bougie ne se vend pas plus cher qu'au temps où elle était indemne, parce que les progrès de la fabrication et surtout l'utilisation plus lucrative des dérivés de la stéarine ont amené dans les prix de revient une baisse qui a compensé l'aggravation résultant de l'impôt.

Récemment la loi du 31 décembre 1900 a augmenté de 2.50 p. 100 la contribution foncière des maisons à Paris. Qui peut, depuis cette époque, discerner dans les ventes d'immeubles de la capitale l'influence exacte de la surtaxe? Est-ce le vendeur qui a pâti ? Ou bien, s'est-il assez habilement défendu, favorisé d'ailleurs par les circonstances, pour ne subir qu'un faible déchet ? En fait, les circonstances paraissent lui avoir été contraires, de sorte qu'au dire de personnes compétentes, la baisse sur les maisons à Paris depuis 1900 aurait excédé la plupart du temps le niveau de capitalisation de la surtaxe. Encore faudrait-il distinguer les quartiers et les natures d'immeubles. De même, vis-à-vis des locataires, le premier mouvement des propriétaires surtaxés a dû certainement les pousser à vouloir augmenter les baux pour se récupérer. Mais les locataires, que la prévoyance du conseil municipal avait déjà

(1) Lire à ce sujet dans le troisième volume des *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, un intéressant travail de M. Albert Delatour, intitulé *l'Incidence de l'impôt sur l'intérêt des capitaux*, extrait d'une étude qui a remporté en 1887 le prix Rossi à l'Académie des sciences morales et politiques.

saturés d'impôts nouveaux afin de les rendre plus récalcitrants que jamais à l'encontre des propriétaires, ne se sont pas laissé faire. Ils ont lutté, et du conflit qu'est-il résulté ? Celui qui connaît Paris ou qui se renseigne, arrive peut-être à constater que, dans certaines régions achalandées, les propriétaires ont pu relever à l'échéance le niveau des anciens baux, tandis qu'au contraire, dans les quartiers délaissés, les locataires ont obtenu des rabais tels que la part d'impôt dont le conseil municipal les avait gratifiés s'est trouvée compensée.

Qui pourrait encore, d'après les cours de la Bourse, déterminer le véritable payeur de l'impôt sur les opérations de bourse établi par la loi du 28 avril 1893? Est-il vrai que les jours de hausse l'acheteur en supporte le poids et le vendeur les jours de baisse, tous deux se le partageant les jours d'accalmie? Rien n'est moins sûr.

En toutes circonstances donc l'incidence définitive se dérobe aux constatations, le phénomène de la translation de l'impôt demeure impénétrable. Dans cette immense dispersion qui succède à l'incidence légale, quels courants, quels remous entraînent le flot des charges publiques au delà du cercle des premiers payeurs, pour le rejeter incessamment jusqu'aux extrémités du corps social, aucun statisticien ne le notera jamais. Nul sillage ne laisse de traces reconnaissables à la surface de cette mer agitée par tant de fluctuations contradictoires.

§ 4. — *La translation, à condition que sa marche ne soit pas entravée, rend l'impôt plus léger, plus proportionnel.*

Il sera moins difficile de déterminer les conséquences de la translation de l'impôt que de préciser ses mouvements. A la suite, en effet, des incidences multiples et successives qui viennent d'être décrites, deux résultats importants se trouvent acquis. En premier lieu, subdivisé à l'infini par la translation, l'impôt se répartit entre un si grand nombre de contribuables que son poids devient moins sensible pour chacun d'eux. Grâce encore à la translation, l'impôt, après avoir promené son fardeau d'épaules en épaules,

finit par le déposer sur celles qui semblent pouvoir s'en accommoder le mieux. L'action de l'incidence, en résumé, aboutit à rendre les taxes légères et proportionnelles autant que possible (1).

Ces qualités ont séduit à l'excès certains théoriciens qui sont allés jusqu'à prétendre qu'en somme le choix des impositions importait peu, que toutes se valaient, puisque toutes, par le moyen de l'incidence, possédaient la faculté spontanée de se répartir avec légèreté et équité. Toute matière imposable, disaient-ils, livrée à elle-même, saura récolter l'impôt dont elle aura la charge, de même qu'elle sait déjà recueillir des mains des acheteurs ses propres prix de vente.

Un tel sophisme se réfute en peu de mots. Seulement les arguments très simples sans doute que comporte cette réfutation méritent, par leur importance, qu'on s'y arrête. Ils vont, d'ailleurs, préparer la conclusion même à laquelle aboutit cet ouvrage.

Tant que la répercussion de l'impôt peut jouer librement, son action bienfaisante produit certainement les heureux résultats ci-dessus énoncés. Mais la répercussion ne fonctionne pas toujours librement ; diverses circonstances arrêtent son mécanisme ou ralentissent sa marche. Alors, la charge cessant de passer de l'un à l'autre, la théorie optimiste de tout à l'heure s'effondre absolument.

Dans trois principaux cas, en effet, l'impôt cesse de bénéficier de la répercussion. Le premier cas est celui d'un impôt nouveau, auquel le temps n'a pas encore permis de pénétrer jusqu'aux extrémités du corps social (2). Le second cas se manifeste quand l'impôt frappe un article de consommation en épargnant ses similaires, ce qui trouble les situations existantes, précisément parce que l'article isolément taxé ne peut plus profiter du jeu de la répercussion. En troisième lieu enfin — et c'est l'hypothèse de

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu dit très justement : « Ce phénomène de la répercussion de l'impôt sur le corps social tout entier est démontré : *c'est une vérité acquise à la science.* C'est un fait consolant, car l'iniquité de beaucoup de taxes est telle que, si elle n'avait pas été corrigée par cette force plastique, notre état social serait peu enviable. » *Traité de la science des Finances*, 6e édition.

(2) Voir ce qui a été dit au chapitre III, pages 33 et suivantes, au sujet du mérite des impôts anciens.

beaucoup la plus grave — l'impôt établi sur les objets de première nécessité, sur les objets dont personne ne saurait se passer pour vivre, cesse de se répercuter quand le salaire manque, en cas de chômage ou d'incapacité de travail, puisque le salaire constitue précisément l'instrument de la répercussion. L'incidence se fixe alors sur celui qui se trouve le moins en état de la supporter.

Il conviendrait donc, pour prévenir les inconvénients de ces arrêts de la translation : 1° d'éviter les innovations précitées; 2° de maintenir un juste équilibre dans la taxation des objets similaires; 3° de ne jamais imposer les objets de première nécessité et de supprimer tous les droits qui les renchérissent.

Les deux premières conclusions n'ont besoin que d'être énoncées, semble-t-il. La troisième, au contraire, sera de nouveau invoquée et développée comme il convient à propos des impôts sur les objets de consommation dont le chapitre suivant reprend l'étude.

CHAPITRE XXVI

IMPÔTS SUR LES OBJETS DE CONSOMMATION QUALIFIÉS DE SUPERFLUS OU D'UNE UTILITÉ RELATIVE

§ 1. — *Taxes sur les objets de consommation qualifiés de superflus.*

Les objets qualifiés de superflus, tabacs, boissons alcooliques, cartes à jouer, poudres de chasse, matières d'or et d'argent, etc., semblent pouvoir plus impunément que d'autres supporter les défauts dont sont accusés en bloc les impôts sur les consommations. Il n'importe guère ici, en effet, que le fisc connaisse par avance la situation des contribuables exposés à ses coups. Sans doute les consommateurs des objets précités préféreraient les payer moins cher et, lorsque ces objets constituent des consommations licites, il vaudrait mieux les mettre plus largement à la portée du public. C'est ce que le secrétaire du Trésor des Etats-Unis d'Amérique exposait à l'occasion des tabacs qu'il voulait détaxer en 1889, alors que ses budgets regorgeaient d'excédents de recettes (1). Mais, comme les budgets européens se trouvent loin d'une telle situation, qu'ils ont, au contraire, toujours besoin, de beaucoup plus de ressources que n'en peuvent fournir les impôts sur la fortune assise, du moment, dès lors, qu'il faut recourir aux impôts sur les consommations, autant vaut commencer par frapper les consommations superflues.

(1) L'exposé du secrétaire du Trésor du 4 décembre 1889 s'exprimait ainsi : « Quoi que l'on puisse dire contre le tabac, il est actuellement nécessaire au pau- « vre comme au riche, et, de tous les produits de l'agriculture nationale, c'est le « seul que l'Etat impose directement. L'abolition de cette taxe réduirait de 160 « millions de francs l'excédent du budget. »

Non seulement, d'ailleurs, ces sortes d'impôts sur les consommations superflues sont à peu près indemnes des défauts reprochés aux impôts sur les consommations en général, mais l'arrêt de la répercussion n'a même plus chez eux la gravité signalée au chapitre précédent, car, sans grand inconvénient, chacun peut, à la rigueur, ici s'abstenir, ou tout au moins se restreindre.

Aussi le fisc, exceptionnellement en sûreté de conscience, s'empresse-t-il, dans tous les pays, d'étendre son action aussi loin que possible sur les consommations superflues, qui produisent, dès lors, partout des rendements considérables. En France, c'est 724 millions, en Angleterre, 925 millions approximativement.

Les 724 millions du budget français se décomposent, d'après les données de 1905, de la manière suivante :

Droits sur les alcools et vins alcoolisés.....	337.000.000	fr.
— — les tabacs (produit net évalué)....	340.000.000	—
— — les poudres de chasse (produit net évalué)	6.500.000	—
— — les permis de chasse.....	8.700.000	—
— — les cartes à jouer.....	3.000.000	—
— — les matières d'or et d'argent.....	6.900.000	—
Droits divers de douane sur les eaux-de-vie, fruits de table, tabacs de luxe, tissus de soie, épices, etc.....	21.900.000	—
Total.....	724.000.000	fr.

Les 925 millions attribués à l'Angleterre se décomposent ainsi *grosso modo*, d'après les comptes publiés en 1904 :

Droits sur les spiritueux.....	595.000.000	fr.
— — les tabacs.....	274.000.000	—
— — les vins.....	36.000.000	—
— — les cartes à jouer.....	550.000	—
— — les chiens, la chasse, les armes à feu.....	15.000.000	—
Droits divers de douane sur les denrées de luxe.....	5.000.000	—
Total.....	925.550.000	fr.

La moitié environ du total des impôts sur les consommations (1) (un peu plus de la moitié ici, un peu moins là) se trouve ainsi éliminée du débat, c'est-à-dire, dans une certaine mesure, justifiée.

§ 2. — *Impôts sur les objets de consommation d'une utilité relative.*

D'autres objets revêtent tour à tour le caractère d'objets nécessaires et celui d'objets superflus, selon leur emploi et selon le jour sous lequel ils sont envisagés. En les dénommant *objets d'une utilité relative*, on tient compte de ces contingences.

Le sucre, par exemple, employé en entremets, bonbons, friandises, confitures, etc., ou simplement gaspillé, est une consommation de luxe, qui se transforme en consommation nécessaire dès qu'il s'agit de préparer, avec son secours, des boissons hygiéniques ou médicales (2). Le vin, servi sur les tables d'apparat, décoré du nom des meilleurs crus, ou même le vin plus modestement destiné à égayer les repas de corps, les parties de plaisir, les pique-niques, les noces, est aussi une consommation de luxe, tandis qu'absorbé sans excès, pour réparer les forces du travailleur, il demeure objet de première nécessité. La bière, le thé, le café, etc., offrent, suivant les circonstances, la même diversité d'aspect. De sorte que ces objets, rien que par le fait de l'esprit qui préside à leur consommation, tantôt rentrent dans la classe précédente comme superflus, tantôt passent dans la classe suivante qui sera celle des objets de première nécessité (3).

(1) On se souvient que le total des impôts sur les consommations atteint en Angleterre 1.715.000.000 fr. et en France 1.665.000.000 fr. approximativement Voir page 368.

(2) Lorsque l'impôt sur le sucre fut rétabli en Angleterre, en 1901, le Chancelier de l'Echiquier, sir Michael Hicks Beach, justifia la mesure dans les termes suivants : « Je voudrais taxer un objet de consommation générale et qui « soit à très bon marché, afin que tous participent aux dépenses de la guerre. « Aussi suis je assez hardi pour proposer un droit sur le sucre.» (Exposé financier du 18 avril 1901.)

(3) Aux vins, bières, cafés, sucres, transports, etc., on pourrait ajouter le vêtement qui, malgré son caractère de nécessité, franchit souvent les limites de l'indispensable. Quant au logement, sa taxation effectuée sous forme de contribution directe, et non d'impôt de consommation, l'élimine du présent cadre.

Cependant, il semble que leur rang se rapproche davantage de la classe précédente que de la suivante. Aucun d'eux, en effet, n'est de toute première nécessité, car on se passe plus ou moins aisément et plus ou moins complètement, quand il le faut absolument, de vin, de bière, de sucre, de transports, etc. Le mot de première nécessité, pris dans la plénitude de son acception, ne les concerne donc que rarement.

Tandis que, au contraire, la qualification de *superflu* leur est très souvent applicable sans restriction; les cas cités précédemment l'ont montré. Dès lors, comme l'impôt exerce légitimement son action sur la première catégorie, et qu'il devient, au contraire, à notre avis, exorbitant à l'égard de la troisième, la position intermédiaire des objets d'utilité relative les rend, sans doute, à la rigueur taxables, mais avec beaucoup de ménagements.

C'est ce qu'ont compris d'instinct la plupart des Etats modernes, où l'imposition du sucre, du vin, du cidre, de la bière, des transports existe, fortement réduite d'année en année.

L'Angleterre, jusqu'à la guerre de l'Afrique du Sud, avait même complètement supprimé les droits sur le sucre et s'attachait à diminuer progressivement les droits sur le thé, sur le vin et sur les transports. La France, depuis une vingtaine d'années, a considérablement abaissé ses droits sur les vins, cidres, bières, transports, sucres, etc.

Ces deux pays n'en conservent pas moins un total assez considérable d'impôts sur les objets d'une utilité relative. L'énumération s'en établit ainsi, pour la France, d'après les chiffres de 1905 :

Droits sur les vins et cidres		66.356.000 fr.
—	bières	13.717.000 —
—	transports	68.760.000 —
—	sucres	144.075.000 —
—	cafés	120.000.000 —
—	thés, épices, cacaos, etc.	32.000.000 —
—	pétroles	41.000.000 —
—	bougies	7.384.000 —
	Total	493.292.000 fr.

En Angleterre, les résultats publiés en 1904 permettent de dresser le tableau suivant :

Droits sur la bière	342.000.000 fr.
— — le thé	200.000.000 —
— — le sucre	112.000.000 —
— — le café et le cacao	10.000.000 —
— — la chicorée, les médicaments brevetés et divers	10.000.000 —
— — les chemins de fer et les voitures de louage	11.500.000 —
— — les vins	38.000.000 —
Droits divers de douane sur les savons, fruits et raisins secs, etc	6.000.000 —
Total	729.500.000 fr.

Les droits dont il s'agit produisaient en France, il y a une quinzaine d'années, plus de 600 millions, tandis que, aujourd'hui, malgré les plus-values normales, ils ne produisent plus, on vient de le voir, que 493.292.000 fr., par suite des dégrèvements successivement accordés pendant cette période aux transports, aux vins, cidres, bières, aux cafés et aux sucres. Sans les plus-values normales, les statistiques accuseraient peut-être une diminution de rendement de plus du double. Cette catégorie se trouve donc aujourd'hui chez nous dans son ensemble, sauf plusieurs exceptions (1), relativement ménagée, comme il convient.

En Angleterre, au contraire, la guerre de l'Afrique du Sud a fait passer, au cours de la même période de quinze années, le rendement des taxes sur les objets d'une utilité relative de 390 millions à 729 millions ! Les principales augmentations ou créations d'impôts inaugurées dans le budget anglais ont porté sur les sucres, la bière, le thé, etc. Rien qu'en 1904 le thé vient d'être augmenté de 2 pence la livre, qui produiront 50 millions. Mais ce sont là vraisemblablement des mouvements passagers contre

(1) Parmi ces exceptions, les plus notables concernent le café et le pétrole, consommations populaires, taxées en France beaucoup plus lourdement qu'ailleurs.

lesquels l'Angleterre réagira dès qu'elle pourra revenir à ses traditions antérieures.

La Prusse et l'Allemagne, de même, chargent légèrement les objets d'utilité relative, vins, bière, café, thés, pétrole, transports, etc. Le tarif sur la bière, sauf dans la Bavière et le grand-duché de Bade, y est inférieur à celui des autres pays d'Europe, et le quart seulement du tarif anglais. Le droit de douane sur le café ne dépasse pas 50 fr. les 100 kilos, alors qu'il atteint 136 fr. chez nous. Sur les huiles minérales, au lieu de percevoir 9 fr. et 12 fr. 50, comme en France, sans compter le droit de fabrication créé en 1903, l'Allemagne ne prélève que 7 fr. 50. Quant aux droits sur les transports, ils se trouvent implicitement compris, s'ils existent, dans les tarifs des chemins de fer de l'Etat.

Les divers gouvernements semblent ainsi, dans le cas présent, suivre assez volontiers les conseils de modération fiscale émanant de la théorie, poussés qu'ils sont par les contribuables auxquels les dégrèvements sur les objets d'utilité relative plaisent particulièrement. D'où vient, d'ailleurs, cette préférence des contribuables? S'applique-t-elle à la partie représentant le nécessaire? Ou plutôt n'est-ce pas surtout le dégrèvement du superflu qui séduit le public, sous le couvert du nécessaire? La psychologie fiscale pourrait s'exercer sur le problème. Mais ne cherchons pas ici plus que précédemment à décomposer la dualité des éléments constitutifs de cette catégorie.

Concluons seulement que, lorsque, grâce à telle ou telle inspiration, les impôts sur les objets d'utilité relative sont dotés de tarifs modérés, les défauts généraux que leur communique la classe à laquelle ils appartiennent s'atténuent : le fait de frapper en aveugles conserve moins d'importance, les arrêts de la répercussion deviennent moins graves, la progression à rebours occasionne moins de dommages. En un mot, les impôts de cette sorte paraissent acceptables, sous la réserve bonne à répéter qu'un budget sobre, c'est-à-dire dépourvu d'insatiables appétits dépensiers, aurait peut-être raison de les rejeter, tandis qu'un budget besoigneux, comme les budgets modernes, ne peut s'empêcher de réclamer leur concours.

Jusqu'ici donc les impôts sur les consommations demeurent à l'abri, sinon de tout reproche assurément, du moins d'une réprobation intransigeante. Que deviennent alors les justes critiques formulées précédemment contre eux d'une manière générale? Se sont-elles évanouies? Nullement. Mais elles se sont localisées en se réfugiant dans la dernière classe, celle des taxes assises sur les objets de première nécessité, qui en assument à peu près toute la charge. L'établissement des trois subdivisions précédentes permet ainsi de mieux reconnaître la véritable place du mal, afin d'y porter remède, s'il se peut.

CHAPITRE XXVII

IMPÔTS SUR LES OBJETS DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

Il s'agit exclusivement ici des objets essentiels à la vie, de ceux dont personne ne saurait se passer sous peine de cesser d'exister, dont on peut même difficilement abuser, dernière catégorie qui se dégage avec d'autant plus de clarté que nous venons de mettre à part les consommations discutables d'une utilité relative. En tête figure l'aliment essentiel par excellence, le pain. Viennent ensuite la viande, le poisson frais ou sec, le sel, le lait, le beurre, le fromage, les œufs, les légumes, etc.

La discussion ainsi restreinte acquiert une précision rigoureuse.

§ 1. — *Graves dommages causés par les impôts sur les objets de première nécessité lorsqu'ils restent à la charge des personnes privées de salaires.*

Les impôts sur les consommations, d'après leur définition générale donnée plus haut, frappent en aveugles, devant eux, les contribuables qu'ils rencontrent, sans pouvoir discerner la portée de leurs coups, sans pouvoir suspendre ou modérer, suivant les circonstances, l'intensité de leurs tarifs. Or, appliqué aux objets de première nécessité, ce caractère des impôts sur les consommations produit des effets particulièrement redoutables. En premier lieu, le renchérissement de la vie quotidienne qui en résulte atteint la classe la plus nombreuse de la nation (1), celle dont les

(1) Voir, au sujet de la petite proportion de ceux qu'on nomme les riches par rapport au reste de la nation, les statistiques du chapitre VIII, relatif aux impôts sur le luxe, pages 91 et suiv.

Thiers exprimait ainsi cette vérité en 1848 dans son grand discours sur le

salaires assurent tout juste l'existence, obligée, dès lors, à cause de ces impôts, de restreindre ses consommations journalières les plus essentielles (1).

Mais, objecte-t-on, l'économie politique n'enseigne-t-elle pas que l'augmentation des salaires réussit à compenser les prélèvements du fisc, l'ouvrier ne manquant pas d'exiger et d'obtenir des émoluments proportionnels au prix des denrées qui lui sont nécessaires pour vivre? L'employeur alors, en fin de compte, rembourse la taxe réclamée au salarié (2).

Combien déjà un tel circuit, même s'il est correctement parcouru, devient coûteux et pénible. Coûteux pour la nation, en raison des déperditions de temps et de forces provenant du va-et-vient des payements et remboursements successifs. Pénible pour le salarié, puisque, comme l'a dit Léon Say, « on ne saurait prétendre « que ce soit une chose indifférente d'être percepteur de l'impôt « ou de ne pas l'être (3). »

Mais le remboursement est-il toujours assuré? L'augmentation du taux des salaires prévue par la science économique suit-elle effectivement, avec une suffisante corrélation, l'augmentation de

droit au travail : « Je vais vous dire ce qui embarrasse tous les financiers : c'est « qu'en définitive le Trésor est toujours le trésor des pauvres et non pas celui « des riches, parce que les riches sont très peu nombreux... De quelque manière « que vous vous y preniez en remaniant les impôts vous ne faites rien de plus « que de vous adresser d'un pauvre à un autre.» (Assemblée constituante, 14 septembre 1848.)

(1) Les enquêtes du *Board of trade* montrent que la dépense de pain et de farine, dans les petits ménages n'ayant que 700 fr. à 1000 fr. de revenus, atteint une proportion de 34.56 p. 100, tandis que, dans les ménages possédant 3.750 fr. de revenus, la proportion tombe à 6.07 p. 100. De même, en ce qui concerne la viande, la proportion, qui s'élève jusqu'à 16.55 p. 100 du total des petits budgets de 700 fr. à 1000 fr., descend à 6.93 p. 100 dans les budgets de 3.750 fr.

Voir sur le même sujet, et pour en tirer des conclusions identiques, les rapports des Commissaires du travail aux Etats-Unis, en ce qui concerne la France, l'Allemagne, l'Angleterre et leur propre pays.

(2) Peut-être avons-nous cité déjà ce mot de Bismarck : « Dans la paire de « bottes que je porte, je paye ma part de la bière que boit mon cordonnier. » (Reichstag, 22 novembre 1875.)

(3) *Solutions démocratiques de la question des impôts*, où Léon Say ajoute comme il va être dit plus loin : « Après avoir fait l'avance de l'impôt, on risque « de ne pas être remboursé du tout. Vienne le chômage, l'ouvrier n'a plus per- « sonne devant lui à qui demander le remboursement de l'impôt; il l'a payé, il « en garde le poids. »

prix des objets de première nécessité? En un mot, le salarié, comme l'affirme placidement la théorie, parvient-il tout de suite et toujours à rejeter sur l'employeur le poids supplémentaire de l'impôt? Malheureusement, de cruelles exceptions sont inévitables.

D'abord, le nivellement théorique survient, en réalité, lentement, par étapes successives, de sorte que l'écart originel entre le coût de la vie et le taux des salaires subsiste longtemps au détriment du travailleur.

Puis, une fois le nivellement accompli, s'il s'accomplit jamais complètement, des oscillations de hausse et de baisse ne manquent pas de se produire, oscillations rarement compensées entre elles assez à temps pour que celui qui les subit dans le sens de la baisse n'en éprouve pas personnellement un dommage définitif.

En second lieu, en dehors de ces généralités, des situations particulières, trop fréquentes, déjà pressenties à la fin du chapitre XXV (1), font que, d'une manière brusque et définitive, la répercussion de l'impôt s'arrête précisément au moment où son aide serait le plus nécessaire au dernier payeur.

Quand le chômage survient, en effet, quand la maladie, les infirmités, les déplacements, les fermetures d'ateliers, etc., occasionnent des suspensions ou des privations de salaires, quand, en un mot, le salaire, instrument de la répercussion, n'existe plus, les droits fiscaux retombent de tout leur poids sur le malheureux privé des moyens de leur échapper. Cruelle alternative alors que de payer ou de s'abstenir ! Car si payer ne devient pas possible, s'abstenir ne l'est pas davantage, puisqu'il s'agit d'objets de première nécessité. S'abstenir, dans le cas présent, c'est prendre sur sa vie, ce serait, si l'on osait prononcer le mot, littéralement mourir de faim (2).

Conséquence extrême des impôts sur les objets de première

(1) Voir le chapitre XXV relatif à l'incidence de l'impôt, pages 378 et suiv.

(2) « La difficulté de se nourrir, dit Malthus, est un obstacle toujours subsistant à l'accroissement de la population humaine. Cet obstacle se fait sentir « partout où les hommes sont rassemblés et s'y présente sans cesse sous les « formes variées de la misère et du juste effroi qu'elle inspire. » (Principe de la population.)

nécessité ! Terrible responsabilité qu'encourent leurs promoteurs ! Combien, parmi les infortunés dont les journaux décrivent la fin tragique dans un grenier faute de pain, après épuisement de leurs dernières ressources, au centre même du Paris civilisé, à la grande stupeur de l'Assistance publique, auraient prolongé leur existence de quelques jours, suffisants peut-être pour les sauver, si le pain coûtait un sou de moins le kilogramme ? C'est précisément ce sou par kilogramme que prélève l'impôt ! De telles taxes, nous osons le répéter, aident, dans la mesure du surcroît de prix provenant de leur fait, le pauvre sans ouvrage à mourir de faim.

§ 2. — *Opinion des économistes. Théorie de la progression à rebours.*

Aussi, avons-nous eu raison d'indiquer par avance que nos conclusions tendraient à proscrire les impôts sur les objets de première nécessité. C'est, du reste, l'opinion des économistes, unanimes au moins dans la circonstance (1), opinion motivée, surtout chez les anciens auteurs, par des raisons quelque peu différentes de celles qui sont invoquées ici.

D'après eux, les quantités consommées par chaque individu quel qu'il soit, riche ou pauvre, en pain, viande, sel, etc., étant supposées égales ou à peu près, les impôts sur les objets de première nécessité deviennent surtout condamnables en raison de leur caractère de capitation progressive à rebours. « Ce sont, disent-« ils, des droits progressifs sur la misère. » — « Le pauvre y « contribue, non en raison de ses ressources, mais en raison de « ses besoins. »

Sans doute la capacité de l'homme, riche ou pauvre, ne dépasse pas un maximum déterminé de consommation en pain, sel, viande,

(1) Mac-Culloch cependant, dans son *Traité sur la taxation*, a exceptionnellement inséré cette phrase dont il n'a peut-être pas mesuré la portée : « On ne « peut pas douter que des taxes modérées ne puissent être mises sur une foule « d'articles qui sont maintenant importés francs d'impôt. Les bêtes à corne, les « moutons et autres animaux et toutes sortes de provisions nous paraissent de « cette catégorie. Il n'est pas à alléguer comme objection que ces objets for-« ment la nourriture des basses classes. Ces dernières n'ont pas plus de droit « que les hautes classes d'être exceptées des taxes. »

etc., de sorte que la proportionnalité se trouve effectivement rompue dans le sens le plus fâcheux à l'égard de ces denrées essentielles, pas autant cependant qu'on le prétend. L'homme riche, en effet, par gaspillage ou par raffinement, consacre à la confection de ses rations beaucoup plus de matériaux que le pauvre. Tel aliment servi sur sa table exige le double ou le triple de son poids en préparations concentrées, en accessoires et entourages. La même quantité est peut-être, en fin de compte, absorbée, mais cette quantité apparente comporte le payement d'un impôt très supérieur sur les quantités employées. D'ailleurs, la nombreuse clientèle, rarement économe, que ce même riche entretient à sa suite l'aide encore à rétablir la proportionnalité. Ces faits ont été, pour la première fois, mis en lumière par M. Paul Leroy-Beaulieu dans son *Traité de la science des finances*, auquel il est utile de se référer (1).

Dès lors, l'argument de la progression à rebours perd, dans une certaine mesure, la valeur trop absolue que lui attribuaient les anciens auteurs et que beaucoup d'écrits dirigés contre le système existant lui attribuent encore aujourd'hui. Ce n'est pas à dire cependant que, même atténué dans la limite des observations précédentes, cet argument ne constitue une grave objection contre les impôts sur les objets de première nécessité. Mais l'objection résultant de l'éventualité de la suspension de la répercussion, telle qu'elle vient d'être décrite, avec ses terribles conséquences, est plus décisive encore.

(1) Dans la préface de la 3e édition du *Traité de la science des finances*, préface que reproduisent les éditions successives, M. Paul Leroy-Beaulieu montre, chiffres en mains, que l'homme riche, en France, paye sur son revenu une part d'impôt proportionnellement supérieure à celle que paye un simple ouvrier.

Pour les impôts directs la chose était certaine d'avance puisque, dans beaucoup de cas, les petits revenus sont dégrevés. Mais, même pour les impôts indirects, en raison de la manière de vivre de l'homme riche, le poids de l'impôt devient, à son égard, proportionnellement plus élevé qu'à l'égard de l'ouvrier. Ainsi la famille jouissant de 80.000 fr. de rentes prise pour exemple consomme plus de sel (10 fr. d'impôt sur le sel par an) que la famille possédant 3.400 fr. de salaire (3 fr. 60 d'impôt sur le sel par an) à nombre égal de membres. « Il est inexact, ajoute M. Paul Leroy-Beaulieu, que les impôts indirects soient des impôts de capitation. Cela n'est vrai d'aucun d'eux, pas même de celui sur le sel. »

§ 3. — *Progrès accomplis par les divers Etats, Italie, Prusse, Etats-Unis, Angleterre, France, dans le sens du dégrèvement des objets de première nécessité.*

En même temps que les théoriciens, divisés seulement sur les motifs, condamnent ainsi avec unanimité les impôts sur les consommations de première nécessité, la plupart des Etats réforment dans le même sens leurs codes fiscaux.

L'Italie, à la suite de la constitution de son unité, avait créé, pour équilibrer son budget, un droit sur la mouture, c'est-à-dire sur la conversion du blé en farine, sur le pain, en un mot, produisant 83 millions par an, dont il semblait que les finances italiennes ne pourraient jamais se passer. Cependant la Chambre des députés finit par le sacrifier en 1878. Le Sénat essaya d'abord de résister. Mais la Chambre des députés triompha de ses velléités d'atermoiements, et, à partir du 1er janvier 1884, l'impôt sur la mouture disparut du budget des recettes italien.

De même, la Prusse avait laissé subsister, de 1820 jusqu'en 1873, des taxes sur la mouture et sur l'abatage, frappant le pain et la viande. Déjà les idées libérales propagées en 1848 portèrent au maintien de ces taxes une grave atteinte. Cantonnées alors dans 132 villes seulement, puis dans 87 à la suite de la réforme de 1850, elles disparurent enfin complètement en 1873.

L'impôt sur le sel est aboli en Angleterre depuis 1825, aux États-Unis depuis 1868, en Belgique depuis 1870, en Russie depuis 1880. Ces quatre pays, définitivement, sans esprit de retour, ont renoncé à taxer cette denrée de première nécessité. En Prusse, le monopole a pris fin à partir de 1867; une simple taxe y est perçue aujourd'hui au profit de l'empire. Si le monopole subsiste encore en Italie, ses prix y ont été considérablement réduits. Pour le sel commun, par exemple, de beaucoup le plus usuel, le tarif de vente au public, fixé à 55 fr. les 100 kilog. en 1866, ne s'élève plus aujourd'hui qu'à 35 fr., soit une diminution de 36,30 p. 100. Le Trésor italien ne continue pas moins à retirer du sel un produit considérable, soit 65 millions de lires *nets*.

En France, l'impôt qui remplaça la gabelle de l'ancien régime a vu son taux tomber de 0,30 le kilogramme à 0,10 depuis 1848. Même après 1870-1871, le sel ne fut pas surtaxé. Tout au plus essaya-t-on en 1875 de l'englober, sans le nommer, dans une création générale de décimes additionnels. Dès 1876, ces décimes additionnels furent supprimés, à la suite d'une solennelle discussion (1).

C'est surtout en Angleterre, de 1842 à 1846, sous l'administration de Robert Peel, qu'il faut chercher des modèles de réformes significatives au point de vue qui nous occupe, réformes en germe depuis longtemps dans les esprits.

Avant 1830, Huskisson disait: « Examinez votre excise et vos « douanes, les trois quarts du revenu provenant de ces deux « sources sont fournis par des articles nécessaires à l'alimentation « à l'habillement, ou aux humbles conforts de l'ouvrier. » Sir Henry Parnell, dans un ouvrage alors très répandu, continua de propager ces idées après 1830: « Ce qu'il y a d'assuré, écrivait-il, « c'est que certains impôts qui portent sur les matières premières « et qui pèsent d'une manière trop forte sur les principaux arti- « cles de consommation, le tout ensemble produisant un revenu « net de 275 millions de francs, sont aussi préjudiciables que des « impôts peuvent l'être. » Sous cette inspiration, le ministère whig étendit la liste des revisions de tarif qu'avait déjà réalisées Huskisson.

Ce n'étaient cependant que des avant-coureurs des projets que Robert Peel put enfin mettre à exécution de 1842 à 1846. Sans entrer dans le détail de faits historiques bien connus (2), il suffit

(1) Le tarif du droit de consommation sur le sel, fixé à 20 fr. les 100 kilos par la loi du 24 avril 1806, élevé temporairement à 40 fr. par la loi du 17 décembre 1814, ramené à 30 fr. à partir du 1er janvier 1815, demeura à ce taux jusqu'à la loi du 28 décembre 1848, qui le réduisit à 10 fr. En 1875, les décimes généraux créés par la loi du 2 juin 1875 le portèrent à 12 fr. 50. Mais, depuis la loi du 26 décembre 1876, qui a supprimé ces décimes, le tarif n'a plus dépassé 10 fr. les 100 kilogrammes.

(2) Les faits financiers de cette mémorable époque peuvent être spécialement étudiés dans les ouvrages suivants

Histoire de la réforme commerciale en Angleterre, par Henry Richelot, 2 vol. in-8, 1853.

Les Finances de l'Angleterre depuis les réformes de Robert Peel, 1842-1870, par M. A. Calmon, in-12, 1871.

de rappeler que plus de sept cents droits de douane et d'excise, aggravant jusque-là le prix des matières premières et des consommations de première nécessité, furent dégrevés ou supprimés et qu'à leur place l'*income-tax*, impôt sur la propriété, comportant à sa base l'exemption des faibles revenus, fut institué. Puis, quelques années après, les droits sur les grains, les *corn-law*, véritables taxes sur le pain, disparurent à leur tour. Une vaste ligue s'était formée sous l'inspiration de Cobden, Bright, Fox, Wilson, etc., pour délivrer le pays de ce code de famine, comme l'appelaient les orateurs des meetings qui soulevèrent alors l'opinion publique en Angleterre : « Voyez, disaient-ils, cette femme, « entourée de son mari et de ses enfants : elle a été chercher les « deux pains nécessaires à leur nourriture, et n'en rapporte qu'un « seul : le fisc a pris l'autre ! »

Robert Peel, subissant l'ascendant de cette agitation passionnée que l'amour du bien public exaltait, proposa et fit enfin voter, après de violents débats, le 26 juin 1846, l'abolition des droits protecteurs qui renchérissaient le pain consommé dans le pays.

Aujourd'hui, aucun impôt sur les objets de première nécessité n'existe plus en Angleterre, à moins de comprendre dans cette catégorie les droits sur le thé et sur la bière. En dehors de là, toutes les denrées désignées en dernier lieu, pain (1), viande, sel, etc., même le sucre jusqu'à la guerre de l'Afrique du Sud, ont été exemptés de toute taxe. La devise du *déjeuner franc d'impôt*.

Cobden et la ligue, par Frédéric Bastiat, 1845.

Du commerce et des progrès de la puissance commerciale de l'Angleterre et de la France, par Charles Vogel, 2 vol. in-8, 1867.

Sir Robert Peel, par M. Guizot, in-8, 1856.

Sir Robert Peel, dans les *Mélanges économiques* de M. Frédéric Passy, 1857.

Résultats de la réforme financière en Angleterre, dans le *Traité de finances* de Joseph Garnier, 1872.

Cobden, ligue contre les lois-céréales et discours politiques, par Léon Say in-18, 1892. (Petite bibliothèque économique.)

Le Centenaire de Cobden. Société d'économie politique, réunion du 4 juin 1904. Discours de MM. Frédéric Passy, de Molinari, Yves Guyot. Guillaumin, 1904.

(1) Un droit sur le blé a, sans doute, été créé temporairement en 1902, au cours de la guerre de l'Afrique du Sud. Son tarif, quoique relativement modéré, produisait 80 millions de francs. Dès le 1er juillet 1903, il fut complètement supprimé, après un an trois mois d'existence.

règne, à peu de chose près, ou plutôt régnait avant 1900, en toute vérité, chez nos voisins.

C'est ce que Gladstone exprimait en 1889, lorsque, jetant un regard sur le passé, il récapitulait les changements survenus dans la condition des ouvriers depuis 70 ans: « Vous connaissez « les réformes qui ont eu lieu en ce qui concerne les impôts. A « part les stimulants que le fisc n'a aucune raison d'épargner, il « n'y a plus guère parmi les consommations de l'ouvrier qu'un « article, le thé, qui soit taxé. Le café fait bien l'objet de certains « droits. Mais je crois que le thé est le seul article de consomma- « tion nationale qui reste fortement imposé. Eh bien ! c'est là un « état fort différent de celui que j'ai connu dans ma jeunesse. « L'ouvrier était alors imposé, non pour les besoins de l'Etat, « mais, j'ai le regret de le dire, pour l'enrichissement des propriétaires. Il payait plus que de raison son pain et sa viande... » (Discours prononcé par Gladstone, le 26 octobre 1889, à Saltney, faubourg de Chester, près Hawarden.)

Le thé, d'ailleurs, signalé par Gladstone comme le seul aliment de consommation essentielle imposé en Angleterre, a profité, depuis le début du XIXe siècle, d'une suite ininterrompue de détaxes. Les efforts successifs des chanceliers de l'Échiquier jusqu'en 1900 se concentrèrent sur la réduction de ses tarifs (1), dont la suppression totale pouvait être prévue dans un avenir plus ou moins prochain (2), sans la guerre de l'Afrique du Sud.

(1) En 1826, le thé était imposé à 2 fr. 60 la livre anglaise.

En 1857, ce tarif fut réduit à 1 fr. 75 par Gladstone.

En 1863, la réduction fut portée à 1 fr. 25, encore par Gladstone qui, en 1865, deux ans après, abaissa de nouveau le tarif jusqu'à 0 fr. 60, infligeant par là une perte de 57.500.000 fr. au Trésor.

Enfin, en 1890, M. Goschen fit descendre le tarif de 0,60 c. à 0,40 c., ce qui coûta 37.500.000 fr. au budget. Le tarif de 4 deniers fut maintenu jusqu'en 1900.

Lire une instructive monographie de *l'Impôt du thé en Angleterre*, par M. Paul Claudel, dans les *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 4e année, 1889.

(2) A la discussion du budget de 1893-94, le droit sur le thé ayant été violemment attaqué par un membre de la Chambre des Communes qui disait : « Il est impossible de sanctionner le bill qui maintient encore l'impôt sur le thé. « Cet impôt a été établi en 1660, et alors le thé était un objet de luxe. Aujour- « d'hui c'est un article de consommation journalière, même pour les classes les

La taxe, qui autrefois représentait, par rapport à la valeur marchande du produit (évaluée à 4 deniers ou 4 deniers et demi en entrepôt), une proportion de 250 p. 100, avait été ramenée par des dégrèvements successifs à 130 p. 100, et enfin à 100 p. 100 de 1890 à 1900 (1). Malgré le nombre de nos révolutions, aucune d'elles n'a encore tenté de réaliser chez nous les réformes qu'accomplit si heureusement l'Angleterre de 1842 à 1846 et qu'elle continua d'accomplir jusqu'à la fin du XIXe siècle.

La France n'en offre pas moins certains exemples de progrès. Depuis 1848, le sel, comme il a été dit déjà, a vu son tarif réduit à 0,10, au lieu de 0,30 par kilogramme. En vertu du décret réglementaire de 1870, la farine et divers autres objets d'alimentation

« plus pauvres ». le Chancelier de l'Echiquier, loin de défendre le principe de cet impôt, répondit que rien ne lui serait plus agréable que de pouvoir s'en passer. Mais il faut se résigner, ajouta-t-il, à le conserver cette année à cause du déficit. (Chambre des Communes, 28 avril 1893.)

Le tarif de 4 pence, antérieur à la guerre, a été, cependant, relevé à 6 pence à partir du 6 mars 1900 par le *Finance act* 1900-1901, et vient d'être augmenté encore de 2 pence en 1904-1905. C'est le contre-pied de la marche accomplie jusque-là.

(1) On peut se rendre compte de l'importance de la consommation du thé en Angleterre par les chiffres suivants :

Consommation du thé par tête dans la Grande-Bretagne :

1874	4 livres	21
1880	4	57
1888	4	95
1892	5	1/2
1900	6	07
1902	6	06

Ce qui représente plus de deux kilogrammes et demi par tête et par an. Or, en France, la consommation moyenne du thé par tête et par an ne dépasse guère 15 grammes. C'est 175 fois moins.

Sans doute, les partisans de la taxe sur le thé objectent que les 239 millions de livres de thé importées en Angleterre se décomposent en 39 milliards de tasses, dont chacune ne supporte qu'un impôt infinitisémal de 2 ou 3 millimes au plus. Mais la statistique peut et doit être envisagée à un autre point de vue. C'est ce que faisait le *Financial reform almanack* dans ces termes : « En supposant la consommation d'une famille pauvre d'une demi-livre par semaine, « pour une valeur en gros de 9 shillings 9 deniers par an, chaque famille payera « 13 shillings d'impôt pour le privilège de boire cette boisson, soit 130 p. 100. « (La réduction de 1890 n'était pas alors encore opérée.) La proportion est beaucoup moindre pour les familles aisées qui consomment des qualités supérieures. La grande injustice de cette taxe sur le thé, c'est qu'elle pèse plus lourdement sur le pauvre que sur le riche. »

de première nécessité se trouvent officiellement exclus des tarifs d'octroi (1).

Enfin, chose remarquable, après les malheurs de 1870-1871, lorsqu'il s'est agi de créer plus de 800 millions de taxes nouvelles, aucune d'elles, de parti pris, n'a porté sur des objets de première nécessité. Le ministre des finances a pu très justement alors s'en glorifier : « Notre système a été de ne mettre aucun droit sur « l'alimentation de l'homme, de faire en sorte qu'il se procure « les choses indispensables à sa nourriture, le pain, la viande, « le sel, sans aucune augmentation de prix, du fait de l'impôt... « Toutes les fois que nous nous sommes trouvés en présence d'un « impôt de capitation frappant autant l'homme pauvre que l'homme « riche dans ses besoins essentiels, indispensables, nous l'avons « rejeté. » (Discours du ministre des finances, 18 janvier 1872.)

§ 4. — *Taxation des céréales et des bestiaux en France. Répercussion des droits de douane et d'octroi sur le prix du pain, de la viande, et autres objets de première nécessité.*

Malheureusement, depuis quelques années, la France, comme d'autres Etats européens d'ailleurs, a cessé de marcher dans la voie parcourue jusque-là, dont le XXe siècle aurait pu voir l'aboutissement. Elle rétrograde même démesurément, et les lois de 1885, 1887, 1892, 1903, n'ont pas craint d'attaquer directement ce que Guizot nommait en 1846 les *denrées vitales* (2).

Sans doute ces lois sont des lois de protection et non des lois d'impôt, ce qui permettrait théoriquement de dégager la responsabilité du système fiscal français. Mais le consommateur plus simpliste ne fait pas de telles distinctions. Il incrimine en bloc les auteurs de la surcharge, sans même remarquer qu'une grande différence existe, à son propre détriment, entre les droits fiscaux et les droits protecteurs, ces derniers surélevant le prix des objets

(1) Voir plus loin la liste des prohibitions d'imposition contenues dans le décret réglementaire du 12 février 1870.

(2) Guizot employa cette expression de denrées vitales en 1846, précisément à l'occasion des réformes de Robert Peel.

nécessaires à la vie avec plus d'intensité que n'auraient jamais pu le faire des impôts.

L'impôt, en effet, ne demande au contribuable que le montant même de ce qu'il encaisse (1). Son prélèvement est donc limité par le rendement budgétaire et mesurable exactement. Ni cette limite, ni cette mesure ne se retrouvent chez les droits protecteurs, lesquels ont pour unique objectif de rehausser les prix sur les marchés intérieurs, de *relever les cours avilis*, en infligeant aux consommateurs des sacrifices incalculables. Cet objectif est avoué officiellement dans le camp protectionniste. Les procès-verbaux des discussions législatives en fourniraient trop de preuves pour qu'il soit nécessaire de les citer. Une fois la loi votée, d'ailleurs, c'est à qui se vantera auprès des populations agricoles du bienfait de la hausse des mercuriales françaises sur tout le territoire comparativement aux mercuriales étrangères. Cette hausse des prix est tellement prévue que la loi elle-même a préventivement concédé au gouvernement, au cas où elle deviendrait intolérable, la faculté de suspendre l'application des taxes (2).

En ce qui concerne le pain, par exemple, dont la matière première, le blé, est aujourd'hui taxée à la frontière 7 fr. le quintal — après 3 fr. et 5 fr. jugés successivement insuffisants pour rémunérer les cultivateurs (3) — qui peut dire ce qu'il en coûte au pays? Si ces 7 fr. établis sur les blés étrangers afin de faire monter *éventuellement d'autant les cours à l'intérieur*, produi-

(1) Du moins l'impôt ne doit-il demander que cela. Voir au chapitre III la règle d'économie dans la perception des taxes, règle à laquelle satisfont autant que possible tous les pays civilisés.

(2) C'est ce qui a eu lieu pour le blé en 1891-1892 pendant près d'une année, où le droit de 3 fr. remplaça temporairement par décret le droit de 5 fr., et en 1898, pendant un intervalle plus court, où le droit de 7 fr. fut complètement suspendu. A cette dernière époque le préambule du décret du 3 mai disait : « Le « blé tient une telle place dans l'alimentation publique et dans la consommation « des populations laborieuses que l'intérêt du producteur doit céder devant ce- « lui de la masse des consommateurs, *quand les prix s'élèvent trop.* »

(3) Autrefois le blé à la frontière n'était assujetti qu'à un simple droit de balance de 0.60 le quintal. La loi du 28 mars 1885, la première, taxa effectivement le blé à 3 fr. le quintal. Puis la loi du 29 mars 1887 porta ce droit à 5 fr. Enfin la loi du 27 février 1894, toujours en vigueur, l'a fixé à 7 fr.

Le droit de 7 fr. représente à peu près 33 à 35 p. 100 du prix de la marchandise.

saient leur plein effet, la charge imposée à la nation atteindrait annuellement plus de 400 millions de francs, sur une consommation de 60 millions de quintaux environ, déduction faite des quantités employées en nature. Mais comme le droit de 7 fr. ne joue pas toujours intégralement et que souvent le rehaussement des prix provenant de son fait ne dépasse pas 4 fr. ou 5 fr. (1), la charge normale peut être arbitrée à 300 ou 350 millions de francs (2), chiffre qu'un impôt n'oserait jamais prélever ouvertement sur le pain (3). Le consommateur cependant le paye effec-

(1) Les cours comparés du blé à Paris, à Liverpool, à Anvers, à New-York, etc., publiés périodiquement, permettent de préciser l'écart des prix occasionné par le droit protecteur.

Autrefois, cet écart représentait la totalité du droit, c'est-à-dire que les cours de Paris dépassaient ceux des places où le blé est indemne du montant même de la taxe de douane. M. Charles Lesage, dans les Annales de l'Ecole des sciences politiques (n° du 15 avril 1891), après avoir, avec compétence, discuté les conditions particulières dans lesquelles se meuvent les différents marchés, aboutissait à montrer que l'impôt de douane retombait en France de tout son poids sur le consommateur. De même M. Daniel Zolla écrivait dans le *Journal des Débats* (n° du 29 mai 1893) : « Il existe toujours un écart d'au « moins 5 francs (le droit alors était de 5 fr.) entre les chiffres inscrits aux « cotes françaises et ceux des mercuriales de Londres, Anvers, Amsterdam et « Bruxelles. Cette différence est même plus élevée puisque le prix du quintal « se cote à 15 fr. 75 sur le marché de Londres et à 16 fr. sur celui d'Anvers et « d'Amsterdam, tandis qu'il s'élève à 21 fr. 40 en moyenne pour la France tout « entière. »

Cependant diverses circonstances peuvent empêcher, et ont empêché effectivement, les droits de douane de jouer dans leur intégralité. Ces circonstances, dont les principales consistent dans l'abondance des approvisionnements et l'accroissement des récoltes, ont fait tomber l'écart entre les mercuriales du marché français et celles des marchés étrangers où le blé est indemne à 4 fr. environ, ou 5 fr., au lieu de 7 fr., comme l'indique le relevé suivant dressé le 9 février 1905.

Paris	23 fr.	25	les 100 kilos.
Liverpool	19	61	—
Anvers	18	75	—

(2) M. Daniel Zolla, dans son ouvrage *la Crise agricole*, couronné par l'Académie des sciences morales et politiques (Paris, 1903, in-8), évalue à 319 millions de francs la prime annuelle déboursée par les consommateurs au profit des cultivateurs. Il obtient ce chiffre en commençant par évaluer à 4 fr. 77 l'hectolitre l'écart moyen des prix entre Paris et Londres. Puis il déduit des quantités de blé produites en France celles qui ne sont pas vendues (consommation en nature et mise en réserve pour les semences).

Reste alors 67 millions d'hectolitres *vendus*, lesquels subissent intégralement le surcroît de prix moyen de 4 fr. 77 indiqué précédemment, ce qui forme bien 319 millions de francs, payés à titre de prime, ou d'impôt occulte, par le public.

(3) Les lois frappant de droits protecteurs le blé et la farine n'osèrent pas

tivement et rien n'est plus inquiétant que ce payement pour ainsi dire occulte de sommes colossales supputées seulement par des calculs hypothétiques (1).

Pendant ce temps, les statistiques officielles se bornent à enregistrer le montant des perceptions opérées à la frontière, sans mentionner leur répercussion à l'intérieur, perceptions, d'ailleurs, souvent très importantes, surtout dans les années de production déficitaire. C'est ainsi que 100 millions furent encaissés par la douane au cours de la campagne 1891-1892, 93.844.000 fr. en 1894, 76.682.000 fr. en 1898. Le Trésor s'enrichit donc alors, aux dépens de l'alimentation publique, de centaines de millions ou à peu près, précisément dans les années où le coût de cette alimentation publique accablait le plus lourdement la classe nécessiteuse. Mais, nous le répétons, ce n'est encore là que le moindre mal, puisque le rehaussement des prix à l'intérieur, intentionnellement provoqué sur toute la surface du pays, constitue une charge normale de 300 à 350 millions.

Les mêmes réflexions s'appliquent aux droits sur la viande, élevés par la loi du 31 juillet 1903 à 25 p. 100 environ de la valeur de la marchandise pour les bœufs et à 30 p. 100 à peu près pour les moutons (2), ce qui ajoute 35 à 40 centimes de surcroît de prix par kilog. à des produits cotés 1 fr. 40 ou 1 fr. 50. Un orateur, au cours de la discussion de la loi de 1903, s'écriait : « La viande

d'abord désigner nommément le pain. Ce fut la loi du 11 janvier 1892, qui, la première, dépouillant ce scrupule, fit apparaître dans ses tableaux une ligne pour le pain taxé, sur le pied du blé et de la farine dont il dérive, à 0.05 c. le kilog., tarif que la loi du 27 février 1894 porta à 0.07 c., son taux actuel.

(1) Dès 1832, à propos des lois-céréales en Angleterre, sir Henri Parnell écrivait : « Le résultat de la loi agraire est de faire payer au public un supplé- « ment de charges annuelles de 312 millions de francs. »

Au cours de la campagne de la Ligue contre ces mêmes lois-céréales, Fox s'écriait en 1844 : « Telle n'est pas la leçon que nous donne le Livre sacré que « les monopoleurs eux-mêmes font profession de révérer. Il nous enseigne à « demander *le pain de chaque jour*, et nos maîtres taxent le pain de chaque « jour ! »

(2) Les droits sur les bestiaux établis par la loi du 7 mai 1881, premier auteur de leur taxation, et par les lois du 28 mars 1885, 5 avril 1887 et 11 janvier 1892, représentaient seulement 13 à 14 p. 100 *ad valorem*, jusqu'à la loi du 31 juillet 1903, qui a élevé ces taux à 25 et 30 p. 100, avec ses tarifs de 20 fr. les 100 kilos, poids vif, sur les bœufs, de 25 fr. sur les moutons, de 25 fr. sur la viande fraîche de porc, etc.

« coûte déjà trop cher!... Oui, nous payons la viande beaucoup « trop cher, et cette cherté, qui accroît le prix de la vie courante, « accroît le prix de la main d'œuvre (1). »

Les hygiénistes, en effet, sans exagérer la valeur nutritive de la viande, déplorent sa faible consommation en France, très inférieure à celle d'autres pays. Puisqu'une ration de 250 grammes est officiellement reconnue comme indispensable au soutien des forces du soldat pendant sa journée de travail, il semblerait logique que tous les adultes en France puissent avoir à leur disposition, sinon ces 250 grammes, du moins une quantité s'en rapprochant quelque peu. Les efforts des pouvoirs publics devraient, en tout cas, tendre vers ce but. Or les lois de 1885 et de 1903 restreignent, au contraire, de toute leur influence, la consommation de la viande, si bien que les statistiques démontrent qu'en France la moyenne par tête ne dépasse pas annuellement 35 à 36 kilogr., tandis qu'en Angleterre, où l'entrée est libre, cette moyenne s'élève à 54 ou 55 kilog. (2). Cela ne ferait plus alors vraisemblablement, pour les 20 millions environ d'adultes de 20 à 60 ans existants en France, qu'une ration moyenne journalière de 125 grammes, au lieu de la ration réglementaire minimum de 250 grammes (3).

(1) Discours de M. Jules Siegfried. Chambre des députés, séance du 29 juin 1903.

(2) M. de Foville, dans les numéros de *l'Economiste français* des 5 novembre et 3 décembre 1904, a comparé, au moyen des statistiques les plus précises, la consommation moyenne de la viande en France et en Angleterre. Son travail aboutit aux chiffres indiqués ci-dessus.

M. de Foville, après avoir exposé que les taxes douanières ont « *organisé la* « *cherté* sur les marchés intérieurs,..... et que, dès lors, il est naturel de voir « les consommations baisser, ce qui, ajoute-il, nous semble infiniment regret- « table », dresse le tableau suivant des quantités de viandes consommées par tête dans divers pays :

Australie.....	kilog.	119	Allemagne.....	kilog.	45
Etats-Unis d'Amérique...	—	68	France.....	—	36
Royaume-Uni.....	—	55	Belgique.....	—	32

Il conclut ainsi : « Le rang modeste que la France occupe dans ce classement « n'est pas fait pour excuser le régime indûment prohibitif auquel nous ont sou- « mis, en ce qui concerne la viande, les lois douanières de janvier 1892 et de « juillet 1903. »

(3) Sur les 1.374 millions kilogr. consommés annuellement en France, nous attribuons 724 millions aux adultes de 20 à 60 ans, soit 52.7 p. 100, part officielle de cette classe dans la population totale. Si l'on suppose que ces adultes consomment un quart en plus que le reste de la population, cela fait pour eux 125 grammes de consommation journalière par tête.

Les promoteurs des lois de 1885 et de 1903 ont beau prétendre, contre toute logique, afin, sans doute, de ménager les sentiments d'humanité latents dans l'esprit de la majorité, que, si les éleveurs sont favorisés, les consommateurs ne se trouvent pas surchargés corrélativement, les faits, on le voit, contredisent leurs invraisemblables assertions. D'ailleurs, certains orateurs protectionnistes ne craignent pas de plaider ouvertement la cause de la cherté. « Que l'ouvrier de l'industrie paye plus cher la viande qui l'ali-« mente, *c'est certain!* Nous-mêmes (agriculteurs), nous payons « aussi plus cher les produits industriels que si nous les prenions « librement à l'étranger, et nous ne protestons pas (1)! » La question, au moins, se trouve ainsi clairement posée et les adversaires des droits sur les objets de première nécessité peuvent répliquer: « Il y a des gens dont le budget ne s'équilibre pas et qui « ne mangent de la viande de bœuf que quelquefois..... Pensez-« vous qu'il ne soit pas nécessaire de donner de la viande à cette « population indigente ?... Vous préoccupez-vous de prendre des « mesures en faveur de ces malheureux que vous privez de viande « par le prix exagéré auquel vos droits la mettent (2)? »

Malthus écrivait, de même, avec une juste autorité, il y a un siècle : « Le sort de l'ouvrier pauvre ne peut être amélioré que si on « le met en état, par le bon marché, de se procurer plus de den-« rées alimentaires (3). »

A combien maintenant s'élève le prélèvement annuel ainsi opéré sur cette denrée de première nécessité, la viande, il devient, comme pour le pain, difficile de l'évaluer. D'autant plus que, pendant un certain nombre d'années, sous des prétextes sanitaires, la frontière fut complètement fermée à l'importation. Alors régna, non pas seulement un régime de tarifs protecteurs, mais une véritable prohibition (4). On peut cependant estimer à 150 millions,

(1) Sénat, séance du 4 juillet 1903.
(2) Séance du Sénat du 3 juillet 1903.
(3) *Principes de la population.*
(4) Pendant une dizaine d'années à partir de 1892, la France, comme d'autres pays d'ailleurs, invoqua le prétexte des épidémies de fièvre aphteuse, de péripneumonie, de fièvre des steppes ou des pampas, pour établir à ses frontières un cordon sanitaire s'opposant à l'introduction du bétail étranger. Il ne s'agissait donc plus alors de tarifs de douane, mais de prohibition complète. Ce régime

ou 170 millions, avec M. Daniel Zolla (1), et davantage à partir de 1903, le montant de ce prélèvement. Toujours ces chiffres occultes revêtent, dans leur énormité, pour le philanthrope et le financier, le caractère inquiétant déjà signalé!

Quant aux perceptions officielles de la douane au profit du Trésor, elles ont encore ici moins que pour le blé de corrélation avec la réalité des sacrifices imposés au public. Cela tient aux prohibitions sanitaires dont il vient d'être parlé. Voici le tableau des recouvrements effectués à la frontière sur les bestiaux, de 1886 à 1904:

1886	5.600.000 fr.
1890	2.100.000 —
1895	6.278.000 —
1900	673.000 —
1903	971.000 —
1904	472.000 —

Le sel, autre aliment de première nécessité, assujetti seulement à des droits fiscaux, donne lieu à des statistiques plus précises.

Le tarif de l'impôt sur le sel, a-t-il été dit tout à l'heure, est fixé depuis 1848 à 0 fr. 10 le kilogr. Sur une consommation imposable de 347 millions de kilogr., le Trésor recueille donc plus de 34 millions et demi de francs, formant en même temps le montant exact du prélèvement que subit le public. Ce prélèvement de 34 millions 1/2, représentant 100 p. 100 de la valeur du produit (2), a déjà fait l'objet de commentaires qui suffisent à

ne cessa qu'en 1903 après que les tarifs d'entrée eurent été surélevés par la loi du 31 juillet.

(1) M. Daniel Zolla, dans l'ouvrage précité *la Crise agricole*, évalue à 169 millions de francs, rien que pour le bœuf et le mouton, et antérieurement à la loi du 31 juillet 1903 qui a doublé à peu près les tarifs, le montant du prélèvement effectué sur les consommateurs au profit des éleveurs.

Ses recherches l'amènent, en outre, à constater un fait que le législateur n'avait probablement pas prévu, triste conséquence de ses actes irréfléchis, c'est que l'augmentation de prix résultant des droits protecteurs affecte particulièrement, à peu près exclusivement même, les viandes de basse qualité. La comparaison détaillée des cours des marchés français avec ceux du *Metropolitan Market* de Londres ne laisse aucun doute à cet égard. La classe nécessiteuse se trouve, en définitive, supporter, dès lors, la presque totalité de la charge de protection établie au profit des producteurs.

(2) Le kilogramme de sel vaut, en effet, approximativement 0.10 c., de sorte que l'impôt double à peu près son prix.

montrer combien son poids retombe lourdement sur les familles indigentes, et combien, dès lors, ont été sages les pays où la taxe sur le sel a été abolie.

La nomenclature des taxes levées au profit ou au nom de l'Etat sur les objets de première nécessité pourrait, à la rigueur, s'arrêter ici. Le système fiscal n'étant pas responsable des droits protecteurs sur le blé et la viande, les 34 millions et demi de droits sur le sel seuls l'incrimineraient. Mais comme le consommateur, nous le répétons, ne distingue pas d'où viennent les coups et qu'il accuse l'Etat de tout ce qui le moleste, à juste titre, d'ailleurs, puisque l'Etat autorise le mal même quand il n'en profite pas, nous devons encore parler des octrois.

Les taxes d'octroi créées au profit des communes comprennent, en effet, parmi les perceptions que la loi leur permet de lever aux barrières (1), des droits sur la viande, sur les charcuteries, les poissons de mer et d'eau douce, les œufs, les fromages et autres denrées indispensables à la nourriture des plus pauvres.

Les prélèvements opérés par les octrois en France sur ces divers comestibles atteignent le chiffre de 93 à 94 millions. De ce bloc, il faut déduire approximativement, car les statistiques n'entrent pas dans le détail, 10, 12 ou 15 millions pour les comestibles de luxe, tels que gibiers, volailles, poissons de choix, huîtres, truffes, primeurs, etc., ce qui laisse encore subsister 80 millions environ de perceptions sur la viande et sur les denrées analogues de consommation nécessaire, chiffre considérable d'imposition exclusivement supportée par les 14 millions d'habitants des villes à octroi.

Rien qu'à Paris, où la viande subit une taxe de 0.10 c. environ le kilogramme (2), chaque habitant paye de ce fait plus de 7 fr. par an (7 fr. 70 en 1903), et 11 fr. au moins en ajoutant aux perceptions sur la viande celles qui concernent les divers autres

(1) La loi demeure maîtresse, non seulement d'autoriser les taxes d'octroi, mais aussi de les supprimer à son gré, comme elle l'a fait le 29 décembre 1897 à l'égard des droits sur les boissons hygiéniques. Si cette loi avait préféré abolir les droits sur la viande, elle aurait peut-être mieux servi les intérêts de l'agriculture que par le tarif de douane de 1903, et les consommateurs se seraient trouvés profiter conjointement de la mesure.

(2) Le tarif est de 9 fr. 35 les 100 kilos sur les viandes sortant des abattoirs et de 11 fr. 05 sur les viandes dites *à la main* introduites aux barrières.

comestibles nécessaires à la vie, soit 33 fr. par famille de trois personnes. Quand on songe aux efforts de marchandage des malheureuses ménagères pour obtenir, chaque matin, à l'étal des bouchers, un rabais d'un sou la livre, l'énormité du prélèvement de l'octroi, doublé, d'ailleurs, par celui de la douane, devient saisissante!

Voilà donc un total de 684 millions au moins, à peu près 700 millions, d'impôts occultes ou patents, au profit soit de l'Etat, soit de la protection agricole, soit des villes, frappant les objets de première nécessité. C'est sur cette classe d'impôts que se concentrent les reproches trop généraux inconsidérément adressés aux impôts de consommation en bloc. Il a suffi d'une sélection rationnelle pour préciser le coin de subdivision fiscale où gît effectivement le mal. Les impôts sur les consommations superflues se sont trouvés justifiés par leur objet même. Les impôts sur les objets d'une utilité relative, à condition de maintenir leurs tarifs dans des limites modérées, rencontrent des excuses souvent très légitimes dans la dualité de leurs aspects. Seuls, les impôts sur les objets de première nécessité ne bénéficient d'aucune circonstance atténuante. Qu'ils ne soient pas progressifs à rebours autant qu'on le suppose? Soit. Mais ils le sont quand même dans des conditions bien autrement pénibles et condamnables que les impôts sur les objets superflus ou sur les objets d'une utilité relative. Et surtout, la suspension de leur répercussion occasionne éventuellement des maux irrémédiables. Ce sont eux qui entretiennent inconsciemment le malaise d'où dérivent tant d'attaques violentes contre les contributions existantes. La fiscalité et l'humanité commandent de les éliminer des budgets d'un pays civilisé.

Et, si cette élimination, malgré la légitime urgence qu'elle semble comporter, continuait à rencontrer des objections insurmontables d'ordre politique, fiscal ou protectionniste, dont nous nous abstenons ici d'apprécier la valeur, c'est en vain que le remède à la situation présente serait demandé au bouleversement du surplus du système fiscal, le mal subsisterait, car il lui est étranger.

CHAPITRE XXVIII

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

§ 1. — *Réformes fiscales particulièrement recommandables.*

En dehors de la suppression des taxes sur les objets de première nécessité, diverses idées de réforme éparses dans les chapitres de ce livre, patronnées couramment, d'ailleurs, par les économistes de l'école libérale, très désirables si l'état des finances permettait de les réaliser, méritent d'être récapitulées. Voici les principales d'entre elles en ce qui concerne la France.

L'impôt, d'une manière générale, devrait ménager les transactions dont le développement constitue à la fois l'indice (1) et le résultat des progrès de la civilisation. Si les besoins de l'Etat ne permettent pas d'exempter complètement ces manifestations de la richesse, au moins ne faudrait-il pas leur infliger des tarifs presque prohibitifs, comme le font en France les droits sur les ventes d'immeubles. Quand on pense que, sur chaque transmission à titre onéreux de champs, bois, moulins, maisons, etc., le fisc prélève deux années environ de revenu, avec son tarif de 6.875 p. 100, près de 7 p. 100, de la valeur vénale, on comprend la vérité du mot prohibitif. Il en résulte que la propriété rurale s'immobilise, se classe mal, demeure par force dans des mains inhabiles à en tirer parti, que ses perfectionnements sont dès lors

(1) Dans certains moments de crise, sans doute, le nombre et l'importance des transactions devient un indice de malaise, et non de prospérité, quand, par exemple, les ventes forcées, les dissolutions de sociétés, les faillites, les concordats se multiplient. Mais, d'une manière normale, on peut dire que l'augmentation des transactions accompagne spontanément les progrès de la civilisation.

entravés, qu'elle perd, en un mot, les bienfaits d'une libre évolution. Le budget renferme là une centaine de millions mal gagnés.

Le même ordre d'idées, celui de la faveur que méritent les transactions, entraînerait encore la réduction, sinon la suppression, des droits sur les transports. Sans doute, en France, les droits sur la petite vitesse ont déjà disparu, ainsi que les droits de navigation; les droits sur les voitures de terre ont été remaniés dans un sens favorable aux services réguliers et les droits sur les chemins de fer fortement abaissés.

Mais ces progrès suffisent-ils? Pour les grandes routes, par exemple, quel illogisme de voir l'Etat se charger seul, à grands frais, de leur construction et de leur entretien, et, aussitôt leur viabilité assurée, en entraver l'usage par l'impôt. La taxe spéciale dont sont frappés, en plus de la patente (1), les industriels adonnés aux entreprises de transports par terre n'annule-t-elle pas, en effet, pour la plus grande partie, les sacrifices consentis précisément en faveur de ces transports? De même, les compagnies de chemins de fer reçoivent chaque année, sous forme d'annuités et de garanties d'intérêt, plus d'argent que n'en recueille le fisc par son impôt sur les voyageurs à grande vitesse et par son timbre sur les récépissés (2). Ce dernier droit de timbre paraît spécialement critiquable, puisqu'il renouvelle, jusqu'à concurrence de 24 millions au moins, l'impôt sur la petite vitesse justement condamné autrefois.

On dirait qu'un esprit différent anime le budget des dépenses et le budget des recettes. Tandis que le premier se saigne pour encourager sur les voies publiques le trafic des voyageurs et des marchandises, le second s'y oppose de toute la puissance de ses taxes. D'une manière générale, d'ailleurs, les droits sur les trans-

(1) La taxe sur les entreprises de voitures publiques est bien, en effet, une taxe surérogatoire, frappant, à titre exceptionnel, les transporteurs.

(2) Au dernier budget, les annuités et garanties d'intérêt servies aux compagnies de chemins de fer s'élevaient au chiffre de 160 millions environ, que certaines défalcations peuvent ramener à 140 millions. Tandis que l'impôt perçu sur les transports par chemins de fer ne dépasse pas 64 millions, auxquels il faut ajouter 38 millions environ de droits de timbre sur les récépissés de grande et de petite vitesse, soit en tout 102 millions.

ports contredisent l'esprit moderne qui veut abaisser les distances. L'Angleterre semble plus logique, lorsqu'elle réclame seulement à ses chemins de fer, qu'elle n'a même pas subventionnés de ses deniers, une modeste taxe annuelle de 9 millions environ et aux voitures de louage, à titre de licence, 3.340.000 francs (1).

Les droits établis sur les actes judiciaires, classés parmi les droits de timbre et d'enregistrement, viennent aggraver le taux déjà excessif des frais de procédure dans un pays où la gratuité de la justice figure cependant au frontispice de la liste des conquêtes de la Révolution. Sans doute des lois récentes ont transformé en droits proportionnels beaucoup d'anciens droits fixes dont l'accumulation devenait écrasante pour les petites affaires, mais l'ensemble des perceptions judiciaires n'en continue pas moins à figurer au budget des recettes pour un chiffre considérable.

Les inégalités de la répartition de la contribution foncière sur la propriété non bâtie, officiellement constatées, exigeraient un prompt remède. En vain, sous le nom de péréquation, diverses lois ont-elles consenti des dégrèvements aux départements surchargés, la véritable péréquation consisterait à niveler périodiquement les contingents sans crainte de surélever ceux qui sont inférieurs à la moyenne. En même temps, la coûteuse et longue opération de la réfection du cadastre serait entreprise et sa mise au courant assurée. Si ces réformes paraissent impraticables, en raison surtout des retards séculaires apportés à leur réalisation — car il n'a été à peu près rien fait dans ce sens depuis l'établissement de l'impôt—, des mesures extrêmes s'imposeront un jour ou l'autre : ou bien transformer la contribution actuelle de répartition en contribution de quotité, ce qui présente d'inquiétantes difficultés d'exécution, ou bien supprimer purement et simplement l'impôt foncier sur la propriété non bâtie, ce qui violerait gravement l'équilibre des charges fiscales, ou bien délaisser son principal au profit des localités, comme le demandent divers projets de loi fortement motivés, à l'exemple de ce qu'a fait

(1) *Report of the commissioners of inland revenue for the year ended* 31 mars 1904.

la Prusse en 1893. Les mêmes alternatives se dressent à l'encontre de la contribution mobilière, par suite des mêmes inégalités de répartition constatées également dans des enquêtes officielles. Au lieu de songer à détruire cette contribution mobilière, œuvre primordiale de la Révolution, ne serait-il pas préférable de redresser ses contingents, de réparer ses parties défectueuses, de lui restituer efficacement, en un mot, le rôle que la Constituante lui avait assigné en 1791 ?

Pour les droits sur les successions dotés récemment de tarifs progressifs qualifiés d'exorbitants, nous n'ajouterons rien à ce que le chapitre XVIII dit à leur sujet. Dans les cas précédents, c'étaient des lacunes à combler, des oublis à réparer, des abus à faire cesser. Ici, au contraire, apparaît une politique nouvelle, intentionnellement inaugurée, contre laquelle toute protestation demeurerait vaine pour le moment.

Les droits sur les valeurs mobilières se trouvent à peu près dans le même cas, de sorte que le chapitre XXIII n'a pas osé formuler en leur faveur de vœu plus étendu que celui de la non-aggravation des charges actuelles.

Enfin, les taxes sur les objets d'utilité relative, dont la modération constitue, on s'en souvient, la seule excuse, renferment plusieurs tarifications exagérées, notamment à l'égard du café, du pétrole, etc., matières qu'il importerait de rendre plus abordables aux classes populaires.

Sans doute, pour opérer ces dégrèvements et péréquations (1), de larges disponibilités budgétaires seraient nécessaires et l'objection de l'impossibilité de se procurer de telles disponibilités surgit immédiatement (2). Elles ont existé cependant, et peuvent se

(1) La liste ci-dessus des réformes fiscales nécessaires en France ne contient que les principales et pourrait être utilement complétée.

(2) Les diminutions de recettes et les augmentations de dépenses qu'entraîneraient les réformes préconisées ci-dessus ne peuvent guère être évaluées à moins de 300 ou 350 millions, approximativement, soit 80 millions pour réduire de plus de moitié les droits sur les ventes d'immeubles, près de 50 millions pour diminuer les droits sur les transports, 25 millions sur les actes judiciaires, plus de 70 millions sur les cafés et pétroles, 105 millions pour la contribution foncière sur les propriétés non bâties si elle était supprimée ou abandonnée aux communes, autant au moins pendant plusieurs années pour la réfection du cadastre, si elle était conservée, etc.

renouveler. Les plus-values spontanées de recettes, de même que les bénéfices de conversions de rentes auraient suffi, au cours des vingt dernières années, pour attribuer un magnifique fonds de dotation à la réfection des impôts. Le système fiscal actuel n'encourrait plus aujourd'hui aucun des reproches qui viennent de lui être adressés, si les 300 millions annuels environ provenant de ces deux chefs, plus-values spontanées et bénéfices de conversions, avaient servi à corriger ses défectuosités. Or, dans l'avenir, les plus-values de recettes continueront à apparaître périodiquement et les bénéfices de conversions de rentes, plus lointains évidemment, ne doivent pas être effacés de toute prévision. Quoi de plus légitime, quand ces excédents se réaliseront, que de les affecter au perfectionnement même des taxes qui en proviennent ? Quoi de plus obligatoire que de restituer au public, sous forme de dégrèvements, les retenues d'intérêt infligées aux rentiers? (1) L'argent retourne alors à qui il appartient. Ne peut-on pas commencer à faire ce qu'on n'a su faire jusqu'à présent? Si désormais, pendant une période de dix ou vingt ans, les recettes étaient nivelées à leur montant actuel, et leurs plus-values employées à la réfection des impôts suspects (2), en peu de temps, la prospérité aidant, toutes les réformes fiscales indispensables se trouveraient amorcées, sinon accomplies. Mais niveler les recettes, ce serait niveler les dépenses et la question est toujours de savoir qui l'emportera, dans l'esprit des législateurs, du désir de dépenser chaque année davantage, ou d'améliorer le sort des contribuables.

Le moment semblerait venu pourtant de donner enfin satisfac-

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances* et dans *l'Economiste français*, a mis spécialement en lumière cette vérité que la seule destination légitime du bénéfice des conversions était l'allègement des impôts.

(2) Cette méthode du nivellement des recettes, avec application des plus-values annuelles à la réfection de l'impôt à réformer, aurait pu donner la solution de la question des octrois. Les communes, assurées de la continuation de leur revenu actuel, eussent assisté avec quiétude, sans troubles brusques, à la réduction successive des tarifs frappant les articles particulièrement onéreux à la classe la plus intéressante de la population. Il suffit de consulter les statistiques fiscales d'une ville prospère, en remontant à une vingtaine d'années en arrière, pour constater les heureux effets qu'aurait eus une telle disposition et pour regretter qu'elle n'ait pas été prise.

tion aux justes et universelles réclamations que suscitent les graves imperfections signalées précédemment, de procéder à la réduction des droits sur les ventes d'immeubles tant de fois promise, d'abaisser les taxes sur les transports, de rendre moins lourds l'enregistrement et le timbre des actes judiciaires, de favoriser la consommation des cafés et des pétroles, comme le font les pays voisins, d'entreprendre la péréquation des contingents de la contribution sur les propriétés non bâties, de renouveler le cadastre, d'améliorer l'assiette de la contribution mobilière et des portes et fenêtres, etc. Ces réformes sont éminemment désirables, urgentes même.

Au-dessus d'elles cependant, plane toujours l'évolution financière qui aboutirait à faciliter l'existence quotidienne de la majorité des membres de la nation par la suppression des droits sur les objets de première nécessité. Un tel progrès prime tous les autres. Il fallait y revenir en terminant.

§ 2. — *Résumé de la théorie de l'impôt.*

Les idées fiscales qui découlent de cette longue étude des expériences contemporaines et des projets à l'ordre du jour peuvent être résumées dans les aphorismes suivants :

En premier lieu, l'impôt n'a d'autre rôle que celui de *pourvoyeur des budgets*, ce qui écarte d'emblée et condamne toutes les entreprises tendancieuses, ayant, consciemment ou non, pour objet d'employer l'impôt à mieux répartir les richesses, à pousser telle ou telle industrie dans une voie nouvelle, à réaliser tel ou tel progrès d'ordre moral, social, ou économique.

Une fois le rôle de l'impôt délimité, reste la question de justice prédominante nécessairement dans notre esprit. Or l'impôt a beaucoup de chances de demeurer juste s'il réalise les trois conditions suivantes :

1° Modération des tarifs, car le meilleur impôt, par le fait de sa nature, par le fait surtout de la masse des personnes de toutes conditions et de toutes situations auxquelles il s'adresse, devient

toujours forcément, sur quelque point, injuste, inégal et oppressif. Si ses tarifs sont élevés, ces injustices, ces inégalités, ces troubles partiels s'aggravent démesurément. Des tarifs modérés peuvent seuls les rendre tolérables;

2° Proportionnalité des tarifs, car la progression, avec ses tranches successives, qui met à part, pour les surtaxer plus à l'aise, certaines classes de contribuables, laisse ces minorités sans défense. Au contraire, la proportionnalité, frappant impartialement tous les citoyens, trouve devant elle, pour modérer ses tarifs, pour atténuer la rigueur de ses formalités, pour prévenir ses vexations et redresser, au besoin, ses injustices, la masse même de la nation, dont la résistance éventuelle constitue ainsi une garantie de justice;

3° Enfin, dégrèvement des objets de première nécessité, car les objets indispensables à l'existence, dont la taxe, d'ailleurs, est souvent progressive à rebours, ne sauraient être livrés au hasard de l'incidence qui peut, dans beaucoup de cas, frapper cruellement les plus malheureux.

Ces simples maximes condensent en peu de mots presque toutes les conclusions des différents chapitres de ce livre.

§ 3. — *Résumé de l'ouvrage.*

L'impôt, avons-nous dit, représente une nécessité sociale, à laquelle aucun État moderne ne saurait désormais songer à se soustraire. Ses qualités fondamentales sont celles qu'Adam Smith a définies dans ses célèbres maximes de justice, de certitude, de commodité et d'économie, maximes dictées par l'expérience combinée avec les principes, et que l'autorité du maître a transformées en axiomes. La pratique des budgets contemporains permet d'y ajouter l'énoncé de quelques idées subsidiaires: l'impôt doit éviter les contacts trop fréquents et trop directs entre les contribuables et les agents du fisc ; il ne devient relativement parfait qu'avec le temps ; son rôle exclusif est de pourvoir aux dépenses publiques et jamais il ne doit se transformer en distributeur de richesses ou en réformateur social.

Certains systèmes d'impôts éclos dans le cerveau de penseurs

trop détachés de la pratique peuvent être considérés comme utopiques. Cependant, bien qu'ils n'aient jamais reçu la confirmation de l'expérience, ces projets recèlent toujours la manifestation d'une tendance qui, sous une forme moins absolue, prend, ou peut prendre corps un jour dans le sein des systèmes existants.

L'étude de ces systèmes existants montre que l'impôt a revêtu et peut revêtir des formes très diverses. Payé soit en nature, soit en argent, il atteint le capital ou le revenu ; les valeurs mobilières ou immobilières ; il est perçu par voie de capitation ; il repose sur des tarifs proportionnels, ou sur des tarifs progressifs ; il s'efforce en vain de réprimer le luxe; il s'exerce par la voie de grands monopoles fiscaux ; il est direct ou indirect; de répartition ou de quotité; enfin, il frappe la propriété ou les consommations.

Cette dernière classification semble particulièrement remarquable par l'importance des conséquences qui s'en dégagent. Les taxes assises sur la propriété mériteraient de composer à elles seules la totalité des recettes des budgets modernes, si le développement des dépenses publiques ne forçait de recourir aux rendements élevés et progressifs des taxes sur les consommations. Les taxes sur les consommations impatronisées par nécessité possèdent intrinsèquement, d'ailleurs, certaines vertus très recommandables tant qu'elles ne s'adressent qu'aux objets superflus; elles demeurent encore excusables, à condition d'être modérées, quand elles atteignent les objets d'une utilité relative. Elles ne deviennent absolument condamnables qu'en s'étendant aux objets de première nécessité.

Sous une autre forme peuvent être encore synthétisées les déductions de ce livre.

Lorsque l'autorité investie du pouvoir d'établir les taxes envisage la matière imposable, soit pour la pressurer davantage, soit pour en mieux distribuer les charges, deux groupes distincts s'offrent successivement à ses regards.

D'abord, celui des propriétés ostensibles réparties sur la surface du pays, terres, prés, bois, maisons, manufactures, établissements commerciaux et industriels, numéraire, meubles et objets

divers, titres, effets, contrats, actes de toute nature, représentant ou spécifiant ces propriétés. Les matières imposables de cette première catégorie constituent des richesses certaines, ou en révèlent l'existence. On risque peu de se tromper en les frappant, pourvu toutefois que la proportion du prélèvement ne devienne pas excessive.

Le taxateur découvre ensuite devant lui une autre catégorie de matière imposable composée de la masse même des contribuables, propriétaires ou non, riches ou pauvres, offrant simplement leurs personnes aux atteintes du fisc, soit par voie de capitation, soit par le procédé plus moderne des impôts sur les consommations.

Or, comme il est malheureusement avéré que, dans toute société, la majorité des consommateurs ne possède guère pour vivre que le fruit de son travail quotidien, non seulement la philanthropie, l'idée philosophique ou chrétienne dans l'impôt, comme disait un ministre des finances de l'empire d'Allemagne, mais le strict intérêt fiscal lui-même, commandent d'épargner les consommations indispensables à la vie. Car taxer ces sortes de consommations, au cas où la répercussion de l'impôt sur les salaires trop aisément invoquée ne fonctionnerait pas, serait attenter à l'existence même de ceux que leurs faibles ressources préservent tout juste de la faim. Un simple fermier des taxes publiques, dépourvu de tout scrupule sentimental, guidé par le seul amour du lucre, mettrait en pratique ces théories essentiellement favorables au développement de l'aisance et de la population, sources de la taxation.

Ainsi, la finance, étudiée dans ses vrais principes, se rencontre spontanément avec les plus nobles sciences sur le terrain de la justice et de la morale.

FIN

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

Alcool (Impôt sur l'), 363, 367, 381, 382. — Monopole projeté en Allemagne, 280. 281. — Monopole en Suisse, 282 à 291 — Monopole en Russie, 291 à 293. — Projets en France, 279, 293 à 299.

Allemagne. — Importance du domaine en Prusse, 17. — *Klassensteuer*, 69, 127, 257. — Législation de l'*Einkommensteuer* prussien, 112 à 130. — Obligation de la déclaration, 115, 117. — Suprématie de l'administration, 117 à 120. — Impôt sur le revenu à Bade, 121, 124; — dans la Hesse. 121; — en Alsace-Lorraine, 122; — en Wurtemberg. 126; — en Saxe, 126; — en Bavière, 168 à 170. — Impôt complémentaire sur le capital en Prusse, 129, 172 à 175. — Droits sur les successions, 245. — Projet de monopole des alcools, 280, 281. — Impôts indirects, 317, 318, 319. — Impôts de quotité et de répartition, 330. — Impôts sur les operations de bourse, 342. — Impôts sur les consommations, 386. — Suppression des droits sur le blé et sur la viande dans les villes, 393. — Réduction des droits sur le sel. 393.

Allumettes (monopole des), 274 à 278.

Ancien régime. — Difficulté des réformes, 10. — Capitation créée à la fin du règne de Louis XIV, 68, 69. — Corvées 77. — Dîmes en nature, 79 à 82. — Impôts spéciaux sur les revenus : taille, capitation et vingtièmes, 197 a 199. — Monopole des tabacs, 272. — Taxation des valeurs mobilières, 335, 336.

Angleterre. — Revenu territorial des rois normands, 15. — *Act* du *triple assessment*, 89, 90. — Taxes sur le luxe, 91, 97, 98. — Organisation de l'*income-tax*, 131 à 150. — Droits à cause de mort, 233 à 240. — Leur progressivité, 253 à 256. — Dégressivité du tarif de l'*income-tax*, 256. — Monopole des tabacs, son caractère, 273. — Mouvements des impôts directs et indirects, 314, 317, 318, 319. — Enquêtes sur la taxation réciproque des valeurs mobilières et immobilières, 343, 344, 350, 351; — de la propriété et des consommations, 367, 368. 382, 383, 384, 385. — Suppression des droits sur le sel, le sucre, le blé, etc., depuis 1842, 393 à 397, 401. — Heureux effets du dégrèvement des objets de première nécessité, 395 à 397, 402.

Autriche-Hongrie. — Réforme des impôts sur le revenu, 167, 168, 258. — Monopole des tabacs, 274. — Impôts directs et indirects, 317. — Impôt sur la rente, 377.

Bastiat, auteur des *Harmonies économiques*, 11, 395.

Baudrillart, auteur de nombreux écrits sur l'impôt, de l'*Histoire du luxe*, etc., 13, 37, 38, 49, 67, 88, 267, 268. — Intérêt qu'il y aurait à réunir ses articles en volume, 267.

Belgique. — Contribution personnelle. 70. — Son mode d'imposition sur les signes extérieurs des revenus, 201, 202. — Impôts directs et indirects, 314. — Impôts de quotité et de répartition, 325. — Suppression des droits sur le sel, 393.

Block (Maurice), auteur de nombreux travaux économiques, 58, 112, 177.

Bodin (Jean), auteur des *Six livres de la République*, 2.

Boisguillebert, auteur du *Détail de la France* et du *Factum de la France*, 4, 5, 6. 198.

Capital. — Capital national, 66, 67, 223. — Difficulté de distinguer le capital du revenu, 53. — Capital circulant et capital fixe, 55, 56. — Ne se laisse pas évaluer facilement, 60 à 62, 183 à 185. — Impôts sur le capital, 52 à 65, 171 à 185, 222.

— Capital des successions, 222 à 224.
Capitation. — Sous sa forme absolue n'existe dans aucun pays, 66, 67. — Ses applications mixtes en Russie, en France, en Prusse, au Tonkin, en Algérie, en Belgique, 68 à 70. — Impôt personnel en France, 70, 71. — En Belgique, 201. — Son caractère de taxe civique sous la Révolution, 72 à 75. — Capitation de l'ancien régime, 197 à 199. Impôt personnel et réel, 363, 364. — Caractère de capitation des impôts sur les consommations, 391, 392.
Cérenville (Max de), auteur des *Impôts en Suisse*, 174 à 181, 248, 252.
Clamageran, auteur de l'*Histoire des impôts*, 13.
Condorcet, auteur de l'*Essai sur la constitution des assemblées provinciales*, *Sur l'impôt progressif*, etc., 8, 247.
Corvées et prestations, 77, 78.
Déclaration obligatoire. — Ses avantages et ses inconvénients, 115 à 117. — Pays où elle est en vigueur, 117. — Angleterre, 132 à 137. — Ses graves difficultés dans certains pays, 186 à 188.
Dégressivité, 256, 257, 258.
Delatour (Albert), auteur de l'article *Impôt* dans le Dictionnaire des finances, de l'*Incidence de l'impôt sur l'intérêt des capitaux*, 377.
Denis, auteur de *l'Impôt*, de *l'Impôt sur le revenu*, 13, 23, 155, 162, 205, 206.
Discrimination. — En Italie, 151 à 160; — En Hollande, en Prusse et dans les cantons suisses, 172 à 178.
Domaine de l'Etat. — Ses ressources ont longtemps suffi aux besoins publics, 15 à 18. — Son importance en Prusse, 17. — Son faible revenu en France, 17.
Dubois-Crancé, général et orateur de la Révolution, 82.
Dutot, auteur des *Réflexions politiques sur le commerce et sur la finance*, 6.
Eichthal (Eugène d'), auteur de *Socialisme, communisme et collectivisme*, et de nombreux écrits économiques, 99, 103, 107.
Einkommensteuer. — Son organisation, 113 à 130, 217, 219. — Déclaration obligatoire, 115 à 117. — Rôle prééminent de l'administration, 117 à 120. — Tarifs, 124 à 126, 257, 258. — Produits, 126, 127. — Minorité de la population taxée, 127, 128. — Evasions, 128 à 130. — Mérites et défectuosités, 186 à 196, 219.
Etats-Unis, 61, 94, 97, 181, 182, 314, 328, 381, 393.
Forbonnais, auteur des *Recherches et considérations sur les finances de la France*, 6, 7.
Foville (de), auteur du *Morcellement*, des *Transformations des moyens de transports*, de nombreux articles économiques et financiers, 52, 63, 304, 347, 402.
France. — Origines du système fiscal français. Sa corrélation avec les institutions et les mœurs du pays, 197 à 201, 219, 220. — Défauts du système, 206 à 211. — Qualités remarquables qu'il possède, 215, 216. — Revenus de la couronne au moyen âge, 15, 16. — Capitation au XVIIIe siècle, 68, 69; — en Algérie, au Sénégal, au Tonkin, 69, 70. — Impôt personnel actuel, 70, 71. — Taxes somptuaires, 97, 98. — Taxation des signes extérieurs du revenu, régime spécial à la France, 197 à 216. — Structure actuelle de son système, 211 à 216. — Progression des tarifs des droits successoraux, 258 à 261. — Monopole des tabacs et des allumettes, 272 à 278. — Projet de monopole des alcools, 293 à 299. — Contributions directes et impôts indirects, 31, 32, 306 à 320. — Impôts de quotité et de répartition, enquêtes et transformations, 323 à 327, 327 à 332. — Développement successif des valeurs mobilières depuis l'ancien régime, 335 à 342. — Taux réciproque d'imposition des valeurs mobilières et immobilières, 342 à 361. — Imposition des objets de consommation, 382, 384, 385, 398 à 394. — Espoir qu'un jour les impôts sur les objets de première nécessité disparaîtront, 398 à 406.
Funck-Brentano, auteur de la préface de la réédition du livre de Montchrétien, 3.
Garnier (Joseph), auteur du *Traité des finances*, 13, 56.
Garnier-Pagès, ministre des finances, auteur de l'*Histoire de la Révolution de 1848*, de *l'Impôt des 45 centimes*, 307, 308.
George (Henry), auteur de *Progrès et pauvreté*, 100 à 102.
Gladstone, premier lord de la Trésorerie, 144, 145, 147, 148, 157, 159, 187, 234, 254, 255, 316, 334, 396.

Guyot (Yves), auteur de l'*Impôt sur le revenu*, et de nombreux travaux économiques, 53, 54, 55, 155, 395.
Hollande. — Ne lève pas d'impôt à sa colonie de Java, 17. — Impôt sur le capital et impôt mixte, 182, 183. — Déclaration obligatoire, 117.
Houques-Fourcade, auteur de l'*Histoire du dixième et du cinquantième*, 82.
Hume (David), auteur de l'*Histoire d'Angleterre*, des *Discours politiques*, etc., 15, 35, 36.
Impôt. — Importance actuelle des questions d'impôts, I à VI. — Son rôle unique est celui de pourvoyeur des budgets, III, 49, 301, 412. — Nécessité de tenir compte des antécédents, des mœurs, de l'état politique et budgétaire des pays où l'impôt doit entrer en application, 217 à 221, 329 à 332. — Ouvrages publiés au sujet de l'impôt, 1 à 14. — N'a pas toujours existé, 15 à 18. — Ses définitions, 18 à 23. — Ses qualités d'après Adam Smith et divers auteurs, 24 à 41. — Systèmes utopiques d'impôts, 43 à 109. — Impôt électoral, 74 à 75. — Impôts socialistes, 99 à 109. — Systèmes d'impôts existants ou susceptibles d'application, 111 à 301. — Impôts divers sur le revenu, 112 à 170, 186 à 196. — Impôts mixtes sur le capital et le revenu, 171 à 185. — Imposition des signes extérieurs, 199 à 211. — Tous les impôts sont critiquables, 44, 45. — Impôts directs et indirects, 303 à 320. — Impôts de répartition et de quotité, 321 à 332. — Impôts sur les valeurs foncières et mobilieres, 333 à 361; — sur la propriété et les consommations, 362 à 369. — Incidence de l'impôt, 370 à 380. — Impôt sur les objets de consommation superflue et d'une utilité relative, 381 à 387. — Impôts sur les objets de première nécessité, 388 à 406. — Résumé I à IV, 412 à 415.
Impôts de répartition et de quotité — Définitions, 321 à 323. — Caractères généraux, 322, 323. — Improportionnalité de la répartition 323 à 326. — Rendement progressif des impôts de quotité, 326, 327. — Lois de 1831 et 1832, recensement de 1841, 327, 328. — Supériorité théorique de la quotité, 328, 329, 332. — Néanmoins elle s'appliquerait difficilement à l'impôt sur la propriété non bâtie, 329 à 332.
Impôts directs et indirects. — Leur définition, 303 à 305. — Leurs qualités et leurs défauts réciproques, 305 à 314. — Leur proportion dans les budgets, 315 à 320.
Impôt électoral. — 74 à 75.
Impôt en nature. — Ne comprend pas le service militaire, 76 à 78. — Sa théorie, 78, 79. — Son histoire, dîmes en nature, 79 à 84. — Ses défectuosités, 84.
Impôt foncier. — Impôt unique sur la terre, 45 à 47. — Anciennes dîmes en nature, 81 à 82. — Projets d'impôt foncier en nature sous la Convention, 82 à 84. — Impôt socialiste sur la rente de la terre, 100 à 102. — Impôt foncier en France, 31, 32, 213, 323 à 326, 329 à 332, 344, 345, 347, 348, 355, 362, 364, 373, 377, 378; — en Angleterre, 131 à 134, 136, 142; — en Italie, 151, 325; — en Prusse, 172; — en Autriche, 167; — en Belgique, 325. — Improportionnalité de l'impôt de répartition sur la propriéte non bâtie, 323 à 325, 409, 410, 411. — Difficulté d'établir un impôt de quotité sur la terre, 329 à 332. — Taux de l'impôt foncier par rapport aux revenus en France, 349; — en Angleterre, 350, 351.
Impôt italien sur la richesse mobilière. — Subdivision des cédules 151 à 154, 217. — Tarifs différentiels, discrimination, 151 à 159, 215. — Exagération des tarifs, 153, 160 à 165, 195. — Produits annuels, 151, 160. — Imposition des arrerages de la dette publique, 156, 157, 160. — Dissimulations, 160 à 165. — Forme primitive de répartition, 330.
Impôt mixte sur le capital et sur le revenu. — Ses avantages, 171, 172. — Ses applications dans divers pays, 172 à 183. — Arbitraire forcé de ses tarifs, 176 à 181. — Objections théoriques et pratiques, 183 à 185.
Impôt personnel. Voir *Capitation*.
Impôt pourvoyeur du Trésor, III, 49, 301, 412.
Impôts réels et personnels, 363, 364.
Impôts socialistes. — Le socialisme ne comporte pas de système fiscal, 99, 108. — Confiscation de la rente de la terre, 100 à 102. — Mise en commun des instruments de travail, 102 à 108. — Mesures transitoires, progressivité, monopoles, 108, 109, 297.

Impôts somptuaires. — Arguments en leur faveur, 38, 39, 85, 86. — Motifs de leur improductivité essentielle, 86 à 96. — Nécessité cependant de taxer les objets de luxe, 96 à 98. — Taxes sur le luxe en France et en Angleterre, 97, 98.

Impôt sur le capital. — Mérites qui lui sont attribués, 52 à 60. — Ses graves défectuosités, 60 à 63, 183 à 185. — Exemples en Prusse, en Hollande, aux Etats-Unis et en Suisse, 172 à 183. — Son association à l'impôt sur le revenu, 170 à 185. — Droit sur les successions et sur les ventes, 222.

Impôts sur la propriété et sur les consommations. — Importance de cette classification, 362, 369. — Par quoi les deux sortes d'impôts se distinguent, 362 à 364. — Leurs qualités et leurs défauts réciproques, 364 à 366. — Leur nomenclature dans les budgets anglais et français, 367, 368. — Consommations qualifiées de superflues, 381 à 383; — qualifiées d'utilité relative, 383 à 387; — de première nécessite, 388 à 406.

Impôt sur le revenu. — Ses diverses formes, 112, 113. — Sa supériorité à l'égard de l'impôt sur le capital, 63 à 65, 183 à 185. — Impôts sur les revenus en bloc en Prusse (voir *Einkommensteuer*), 113 à 120, 123 à 130, 186 à 196. — Impôts sur les diverses sources de revenus en Angleterre (voir *Income-tax*), 131 à 150; — en Italie (voir *Impôt sur la richesse mobilière*), 151 à 165; — en Bavière, 168 à 170; — dans le grand-duché de Luxembourg, 166, 167; — en Autriche, 166 à 168; — en Alsace-Lorraine, 122, 126; — dans le grand-duché de Bade, 121, 124; — en Wurtemberg, 122, 124, 126; — en Saxe, 126. — Défauts et mérites de ces impôts, 186 à 196. — Taxation des valeurs ostensibles, 197 à 216. — Son application en France, 197 à 199. — Le mode d'imposition des revenus dépend de la constitution et du caractère des peuples, 217 à 221. — Son association à l'impôt sur le capital, sous forme d'impôt mixte, 171 à 185.

Impôts sur les valeurs foncières et mobilières. Voir *Valeurs foncières et mobilières.*

Impôts sur les valeurs ostensibles, en France et en Belgique. — Leur création en 1789, 197 à 201. — Leurs avantages, 201 à 206. — Leurs imperfections et leurs lacunes, 206 à 211.

Impôt unique, 43 à 51.

Incidence de l'impôt. — Définition de l'incidence, 370 à 372. — Incidence légale, 370 à 372. — Incidence effective, 372 à 376. — Phenomène de la translation de l'impôt, 372, 373. — Impossibilité de suivre ses traces, 373 à 378. — Exemples et hypothèses, 375 à 378. — Loi de l'offre et de la demande, seule règle en cette matière, 374, 375. — Enseignements à déduire de l'étude de l'incidence, 378 à 380. — Incidence spéciale des impôts, sur les objets de première nécessite, 380, 388 à 391.

Income-tax. — Créé en 1798, 131, 143. — Restaure en 1842, 33, 34, 48, 143. — Ses tarifs successifs, 137 à 142. — Décomposition des revenus qu'il atteint. Ses cinq cédules, 131 à 137, 217. — Histoire de l'*income-tax*, 143 à 145. — Critiques qu'il soulève, 146, 186 à 196. — Place libre qu'il occupe dans le système général, 142. — Ses mérites, 147 à 149, 192 à 196, 317. — Ses produits successifs, 149, 150. — Caractère dégressif de ses tarifs, 255, 257. — Ne saisit que difficilement les valeurs non ostensibles, 146. — Dégrèvements à sa base, 138 à 142.

Italie. — Impôts progressifs sur le capital au XVe siècle, 61, 185. — Impôt sur la richesse mobilière, 151 à 165. — Exagération du tarif, imposition des rentes de l'Etat, 160, à 165 — Caractère spécial du peuple italien, 163. — Droits sur les successions, 244, 245. — Monopole des tabacs, 273, 274. — Impôts directs et indirects, 151, 317. — Impôt sur les opérations de bourse, 359. — Suppression de l'impôt sur la mouture, 393.

Jannet (Claudio), auteur de *le Capital, la spéculation et la finance au XIXe siècle*, etc., 335, 336, 369.

Leroy-Beaulieu (Paul), auteur du *Traité de la science des finances*, de *la Répartition des richesses*, etc., 13, 18, 22, 56, 60, 87, 92, 94, 103, 105, 106, 107, 109, 120, 121, 193, 208, 210, 218, 220, 233, 247, 300, 305, 322, 338, 347, 358, 392, 408, 411.

Levasseur, auteur du *Cours d'écono-*

mie politique et de nombreux travaux économiques, 208, 247.

Luxe. — Difficulté de le définir, 86 à 88. — Caractère évasif des objets de luxe, 88 à 91. — Clientèle restreinte des consommations de luxe, 91 à 97.

Mac-Culloch, auteur du traité *Sur la taxation*, 60, 147, 391.

Magne (Pierre), ministre des finances, 341, 342, 360.

Marx (Karl), auteur du *Capital*, 102 à 108.

Maximes d'Adam Smith, 24 à 30. — Justice, 25 à 27. — Certitude, 27. — Commodité, 28. — Economie, 28, 30.

Mill (John-Stuart), auteur des *Principes d'économie politique*, 12, 100, 225, 228, 263.

Mirabeau (marquis de), auteur de la *Théorie de l'impôt*, 8, 9.

Mirabeau, orateur de l'assemblée constituante, 10, 19, 75, 228.

Monopoles fiscaux, 271 à 301. — Monopole des tabacs, 271 à 274; — des allumettes, 274 à 278; — de l'alcool, ses formes possibles, 279 à 280; — en Allemagne, 280, 281; — en Suisse, 282 à 291; — en Russie, 291 à 293. — Projets en France, 293 à 300. — Autres projets de monopoles, 300, 301.

Montchrétien, auteur du *Traité de l'économie politique*, 3, 4.

Montesquieu, auteur de *l'Esprit des lois*, 19, 261, 262.

Montyon, auteur de *l'Influence des impôts sur la moralité des peuples*, de *Particularités sur les ministres des finances*, 37, 38, 39.

Necker, ministre des finances, auteur de *l'Administration des finances de la France*, 9, 198, 336.

Neymarck (Alfred), auteur de nombreux travaux économiques, de la *Nouvelle évaluation des valeurs mobilières en France*, 348, 355.

Nitti, auteur des *Principes de la science des finances*, 164.

Objets de première nécessité. — Leur imposition, 388 à 406, 413, 414, 415. — Mesures prises dans le sens de leur exemption en Angleterre, Prusse, Italie, France, 393 à 398. — Taxes de cette nature subsistant en France, 398 à 406; — en Angleterre, 395, 396. — Sur qui ces impôts retombent, 379, 380, 388 à 391. — Primauté de la réforme tendant à les dégrever, 406.

Parieu (Esquirou de), auteur du *Traité des impôts*, 13, 22, 65, 66, 78, 81, 97, 266, 304.

Passy (Hippolyte), ministre des finances, auteur de l'article *Impôt* dans l'ancien Dictionnaire d'économie politique, etc., 26, 48, 339.

Peel (Robert), ministre anglais, installe définitivement l'*income-tax* en 1842 et supprime les droits sur le blé en 1846, 35, 131, 144, 148, 394, 395, 398.

Picot (Charles), 141, 235, 239.

Picot (Georges), auteur de l'*Histoire des Etats généraux*, 208.

Physiocrates, *Turgot*, *Quesnay*, *du Pont de Nemours*, *Le Trosne*, etc., 7, 8, 9, 46, 47.

Pitt, ministre anglais, a créé le *triple assessment* en 1797, 90. — Introduit l'*income-tax* en 1798, 34, 35, 143.

Progressivité. — Caractère progressif de l'impôt mobilier en 1791, 200. — Définition de la progression, 247 à 249. — Ses applications contemporaines et ses formes diverses en Suisse, en Prusse, en Angleterre, en France, 249 à 251. — Auteurs qui lui sont favorables, 261 à 264. — Mérites qui lui sont attribués, 264 à 268. — La science ne peut que la condamner, 264 à 270. — Exemption des échelons inférieurs, système dégressif, 256, 257, 258. — Progressivité à rebours des impôts indirects, 265, 266, 391, 392.

Proportionnalité. — Première maxime d'Adam Smith, 25 à 27. — Seul principe certain, 75, 269, 413. — Opposée à la discrimination, 158 159. — Opposée à la progressivité, 268 à 270. — Défaut de proportionnalité de l'impôt de répartition, 323 à 326; — des impôts sur les consommations, 363 à 366. — Difficulté de l'établir entre les valeurs mobilières et foncières, 333 à 361.

Proudhon, auteur de la *Théorie de l'impôt*, des *Contradictions économiques*, etc., 13, 19, 20, 21, 24, 47, 64, 66, 67, 76, 87, 89, 205, 265, 267, 268, 339, 340, 341.

Raffalovich (Arthur), auteur de nombreux travaux économiques, 117, 181, 191, 291.

Revenu. — Véritable assiette de l'impôt, 25 à 28, 30, 63 à 65, 115, 183 à 185. — Délicates limites qui le séparent du capital, 53. — Se laisse beaucoup plus facilement évaluer que le capital, 65, 183 à 185.

— Sa définition par la loi prussienne, 113, 114. — Revenus fonciers et mobiliers, en France, 342 à 361 ; — en Angleterre, 150, 350, 351 ; — en Italie, 161. — Revenus nets, 63. — Revenus qui n'ont pas leur représentation en capital, 58, 59, 171, 178.— Exemples en Suisse, 178 à 181. — Revenus fonciers, leurs oscillations, 355. — Se soumettent difficilement à un contrôle périodique, 329 à 332. — Revenus mobiliers, ménagements qu'ils comportent, 354 à 361. — Revenus non taxés en France, 206 à 211, 350.

Révolution. — A fondé le système actuel, 199 à 201. — Ses procédés d'imposition du revenu d'après les signes extérieurs, 200, 201. — Elle répudie les taxes sur les consommations, 315. — Distinction qu'elle établit entre les impôts et les contributions, 22, 23. — Elle déteste l'arbitraire, 27, 200, 201. — Création de l'impôt personnel, à titre de taxe civique, 72 à 75. — Impôt en nature sous la Convention, 82 à 84. — Impôts sur les riches en 1793, 1795 et 1799, 95. — Liberté des tabacs, 272, 273. — Elle organise l'impôt de répartition, 322, 323. — — Ne taxe pas les valeurs mobilières, 336, 337. — Révolution fiscale en Angleterre sans analogue en France, 397.

Ricardo, auteur des *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, 11, 22, 56, 375.

Rossi, auteur du *Cours d'économie politique*, 11, 22, 36, 57, 337, 338.

Rousseau (Jean-Jacques), auteur du *Contrat social*, des *Considérations sur le gouvernement de la Pologne*, du *Discours sur l'économie politique*, etc., 78, 79, 85, 86, 263, 264, 265.

Rouvier, ministre des finances, 70, 313, 325, 326, 328, 334, 357, 360.

Say (Jean-Baptiste), auteur du *Cours d'économie politique*, 11, 37, 112, 262, 263

Say (Léon), ministre des finances, auteur des *Solutions démocratiques de la question des impôts*, de nombreux discours financiers, etc., 13, 185, 217, 218, 220, 249, 253, 273, 279, 329, 330, 385, 393.

Schelle (Gustave), auteur de *Du Pont de Nemours et l'école physiocratique*, de *Vincent de Gournay*, 7.

Sel (impôt sur le), 311, 363, 388, 393, 394, 397, 404, 405.

Seligman (Edwin), auteur de *The general property*, 181.

Sismondi, auteur de *la Richesse commerciale*, et des *Nouveaux principes d'économie politique*, 11, 30, 31, 92.

Smith (Adam), auteur de *la Richesse des nations*, 11, 12, 18, 24 à 30, 65, 75, 102, 103, 112, 232, 233, 262, 375, 376.

Successions (droits sur les), 222 à 246. — Tentation fiscale, 222 à 224. — A qui appartiennent les successions? 224 à 228. — Convient-il d'encourager l'hérédité? 228 à 230. — Limitation, ou suppression de l'hérédité, 230 à 233. — Droits en Angleterre, 233 à 240. — Droits en France, 240 à 244, 410. — Tarifs modérés dans certains pays, 245, 246.

Suisse. — Faible population relative du pays et de certains cantons, 181, 253. — Monopole des alcools, 282 à 291. — Impôts mixtes sur le capital et sur le revenu, 174 à 181, 195, 219. — Système progressif, 249 à 274. — Droits sur les successions, 246.

Sully, ministre de Henry IV, auteur des *Economies royales*, 2.

Tabacs (monopole des), 271 à 274.

Taine (Hippolyte), auteur des *Origines de la France contemporaine*, 26, 219, 311, 312.

Thé (impôt sur le), 367, 384, 385, 396, 397.

Thiers, auteur de *la Propriété*, de nombreux discours et rapports, 13, 202 à 204, 206, 219, 220, 230, 306, 307, 314, 315, 316, 320, 388, 389.

Transports (impôts sur les), 32, 407, 408, 411.

Valeurs foncières et mobilières.— Leur taxation, 199, 212, 213, 214, 333 à 361. — Leur évaluation en France et en Angleterre, 347 à 351. — Exagération des droits sur les ventes d'immeubles, 407, 412. — Imposition des valeurs foncières et mobilières sous l'ancien régime, 197 à 199, 335, 336. — Taxes spéciales sur les valeurs mobilières, 345, 346, 352, 410. — Difficulté de distinguer les valeurs mobilières des valeurs foncières, 333 à 335. — Rapport de la taxation au revenu, en France, 349, 350 ; — en Angleterre, 350, 351. — Valeurs non taxées en France, 206 à 211, 350, 354. — Réserves à observer dans la taxa-

tion des valeurs mobilières, 354 à 361, 410. — Leur caractère périssable et fugace, 355 à 361. — Doubles emplois à leur égard, 356 à 358.
Vauban, auteur de la *Dîme royale*, 1. 6, 45, 46, 80 à 82, 198.
Voltaire, auteur du *Dictionnaire philosophique* et de divers pamphlets financiers, 19, 21, 86.
Vuitry (Adolphe), auteur des *Etudes sur le régime financier de la France avant* 1789, 17.
Zolla (Daniel), auteur de *la Crise agricole*, 347, 348, 355, 400, 404.

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

Préface..... I à IV
Préface de la précédente édition..... IV à VI

INTRODUCTION

HISTOIRE, DÉFINITION ET QUALITÉS DE L'IMPÔT

Chapitre I. — **Revue historique des publications sur l'impôt**..... 1 à 14.
§ 1. Sully, Jean Bodin, Montchrétien..... 2
§ 2. Boisguillebert, Vauban, Dutot, Melon, Forbonnais.... 4
§ 3. Les physiocrates, Necker, la Révolution..... 7
§ 4. Adam Smith, Jean-Baptiste Say, Ricardo, Sismondi, Mac-Culloch, John Stuart Mill, Bastiat, Rossi..... 10
§ 5. Proudhon, de Parieu, Joseph Garnier, Baudrillart, Paul Leroy-Beaulieu, Léon Say. Projets parlementaires..... 13

Chapitre II. — **Définition de l'impôt**..... 15 à 23.
§ 1. L'impôt n'a pas toujours existé..... 15
§ 2. Définitions de l'impôt par divers auteurs..... 18
§ 3. Définition de l'impôt..... 22

Chapitre III. — **Qualités nécessaires à l'impôt**..... 24 à 41.
§ 1. Maximes d'Adam Smith..... 24
§ 2. Première règle de justice..... 25
§ 3. Deuxième règle de certitude..... 27
§ 4. Troisième règle de commodité..... 28
§ 5. Quatrième règle d'économie dans les frais de perception. 28
§ 6. Autres règles déduites de l'expérience contemporaine. 30
§ 7. Les contacts trop directs entre les employés du fisc et les contribuables doivent être évités..... 31
§ 8. L'impôt gagne à être ancien..... 33
§ 9. L'impôt ne doit être ni stimulant, ni moralisateur, ni protecteur, il doit être exclusivement le pourvoyeur du Trésor..... 35

PREMIÈRE PARTIE

SYSTÈMES UTOPIQUES D'IMPÔTS

CHAPITRE IV. — **L'impôt unique**..... 43 à 51.

§ 1. Séduction de l'unité..... 43
§ 2. Opinions invoquées en faveur de l'unité. Vauban. Les physiocrates..... 45
§ 3. Objections contre l'impôt unique. Exagération forcée de ses imperfections et de ses tarifs..... 47
§ 4. L'idée de l'unité est en contradiction avec les progrès de la civilisation..... 49

CHAPITRE V. — **Impôt unique sur le capital**..... 52 à 65.

§ 1. Mérites attribués à l'impôt sur le capital par ses partisans. Exposé et réfutation..... 54
§ 2. Difficultés et dangers d'application de l'impôt sur le capital. Exemples historiques. Projets parlementaires..... 60
§ 3. Avantages inverses de l'impôt sur le revenu..... 63

CHAPITRE VI. — **Impôt uniforme de capitation**..... 66 à 75.

§ 1. La capitation absolue n'existe dans aucun pays. Théorie de Proudhon..... 66
§ 2. Capitation graduée en Russie, en France sous l'ancien régime, en Prusse, au Tonkin, en Algérie..... 68
§ 3. Capitation fixe. Impôt personnel en France..... 70
§ 4. La capitation considérée comme minimum d'imposition électorale..... 72

CHAPITRE VII. — **Impôt en nature**..... 76 à 84.

§ 1. Définition de l'impôt en nature..... 75
§ 2. Théorie générale de l'impôt en nature..... 78
§ 3. Anciennes dîmes en nature..... 79
§ 4. La dîme royale de Vauban..... 81
§ 5. Contribution foncière en nature sous la Révolution.... 82
§ 6. Défectuosités inhérentes à l'impôt en nature..... 84

CHAPITRE VIII. — **Impôts sur le luxe**..... 85 à 98.

§ 1. Arguments invoqués en faveur de l'imposition du luxe. Jean-Jacques Rousseau..... 85
§ 2. Causes de l'improductivité des taxes somptuaires. Difficulté de définir le luxe..... 86
§ 3. Caractère évasif des objets de luxe. Exemples en France et en Angleterre..... 88
§ 4. Clientèle restreinte des consommations de luxe..... 91
§ 5. Nécessité cependant d'imposer le luxe dans la mesure du possible..... 96
§ 6. Taxes sur le luxe en France et en Angleterre..... 97

CHAPITRE IX. — **Impôts socialistes**..... 99 à 109.
§ 1. Monopole des possesseurs de la terre. Projet de confisquer la rente par l'impôt..... 100
§ 2. Collectivisme industriel. Mise en commun des instruments du travail..... 102
§ 3. Danger des impôts de la période transitoire conduisant au socialisme..... 108

DEUXIÈME PARTIE

SYSTÈMES FISCAUX EXISTANTS OU SUSCEPTIBLES D'APPLICATION

CHAPITRE X. — **Impôt sur le revenu global en Prusse et dans les Etats de l'Allemagne**..... 112 à 130.
§ 1. Impôts directs sur le revenu en général..... 112
§ 2. Impôt sur le revenu global en Prusse..... 113
§ 3. Obligation de la déclaration..... 115
§ 4. Suprématie de l'administration dans le contrôle des déclarations..... 117
§ 5. Impôts sur le revenu global dans les Etats de l'Allemagne..... 121
§ 6. Place occupée dans le système fiscal par les impôts sur le revenu des Etats allemands..... 123
§ 7. Tarif des impôts sur le revenu global en Allemagne... 124
§ 8. Produits de l'*Einkommensteuer*..... 126
§ 9. Petite minorité de la population soumise à l'impôt.... 127
§ 10. Evasions. Inquisitions. Impôt sur les dépenses..... 128

CHAPITRE XI. — **Impôts sur les diverses sources de revenus considérés distinctement. Income-tax anglais** 131 à 150.
§ 1. Les cinq cédules de l'*income-tax*..... 131
§ 2. Tarifs de l'*income-tax*..... 137
§ 3. Exemptions et réductions à la base du tarif..... 138
§ 4. Place occupée par l'*income-tax* dans le système fiscal anglais..... 142
§ 5. Précarité de l'*income-tax*. Son histoire..... 143
§ 6. Critiques dirigées contre l'*income-tax* et mérites qui justifient son maintien en Angleterre..... 146
§ 7. Produits annuels de l'*income-tax*..... 149

CHAPITRE XII. — **Impôts avec tarifs différentiels suivant l'origine des revenus. Impôt sur la richesse mobilière en Italie**..... 151 à 165.
§ 1. Tarifs différentiels par cédule, ou discrimination..... 151
§ 2. Valeur scientifique et pratique de la discrimination.... 154
§ 3. Productivité restreinte de l'impôt sur la richesse mobilière. Tendances à la fraude..... 160

CHAPITRE XIII. — **Impôts sur le revenu dans le grand-duché de Luxembourg, en Autriche, en Bavière**.. 166 à 170

CHAPITRE XIV. — **Impôts sur le capital et impôts mixtes sur le capital et le revenu**..... 171 à 185

§ 1. Impôt complémentaire sur le capital en Prusse. Impôts cantonaux de la Suisse..... 172
§ 2. Suite de l'exposé des impôts cantonaux de la Suisse... 178
§ 3. Impôts mixtes aux Etats-Unis et aux Pays-Bas..... 181
§ 4. Résumé du sujet de l'impôt mixte..... 183

CHAPITRE XV. — **Mérites et imperfections des impôts sur le revenu étudiés jusqu'ici**..... 186 à 196

§ 1. Défauts communs aux diverses formes d'impôts assis directement sur le revenu..... 186
§ 2. Mérites des impôts assis directement sur le revenu.... 192

CHAPITRE XVI. —**Impôts sur les signes extérieurs du revenu en France et en Belgique**..... 197 à 216

§ 1. Création du système en 1789..... 197
§ 2. Avantages du système. Ses panégyristes..... 201
§ 3. Imperfections du système de taxation des valeurs ostensibles. Lacunes de l'imposition en France..... 206
§ 4. Structure actuelle du système français..... 211

CHAPITRE XVII. — **La question de l'impôt sur le revenu n'est pas une question doctrinale**..... 217 à 221

CHAPITRE XVIII. — **Impôts sur les successions**.... 222 à 246

§ 1. A qui appartiennent les successions?..... 224
§ 2. Convient-il, d'ailleurs, d'encourager l'hérédité ?..... 228
§ 3. Projets radicaux de taxes sur les successions..... 230
§ 4. Conséquences financières des projets spoliateurs..... 232
§ 5. Impôts sur les successions dans les principaux pays... 233

CHAPITRE XIX. — **Système progressif**... ..... 247 à 270

§ 1. Définition de la progression..... 247
§ 2. Applications contemporaines du système progressif, en Suisse, en Prusse et en Angleterre. Système dégressif.... 249
§ 3. Economistes favorables à la progression. On range à tort parmi eux Montesquieu et Adam Smith. Opinions de J.-B. Say, John Stuart Mill, J.-J. Rousseau, etc..... 261
§ 4. Mérites attribués à l'impôt progressif : rétablissement de la véritable proportionnalité, égalité des sacrifices..... 264
§ 5. La proportionnalité comparée au système progressif.. 268

CHAPITRE XX. — **Grands monopoles fiscaux**..... 271 à 301

§ 1. Monopole des tabacs. Son ancienneté en France, en Autriche-Hongrie, en Angleterre..... 271
§ 2. Monopole des allumettes. Difficultés de son installation. 274

§ 3. Monopole de l'alcool. Ses formes possibles..... 279
§ 4. Projet de monopole de l'alcool en Allemagne..... 280
§ 5. Le monopole de l'alcool en Suisse..... 282
§ 6. Résultats fiscaux du monopole en Suisse..... 288
§ 7. Le monopole de l'alcool en Russie..... 291
§ 8. Projets de monopole de l'alcool en France..... 293
§ 9. Autres projets de monopoles fiscaux..... 300

TROISIÈME PARTIE

GRANDES DIVISIONS FISCALES DANS LE SEIN DES SYSTÈMES EXISTANTS

CHAPITRE XXI. — **Impôts directs et indirects**..... 303 à 320
§ 1. Définitions..... 304
§ 2. Solidité des impôts directs. Exemples divers. L'impôt des 45 centimes..... 306
§ 3. Facilités de perception et progression de rendement des impôts indirects..... 310
§ 4. Proportion dans laquelle doivent figurer les impôts directs et indirects dans un budget régulier. Impossibilité de résoudre la question par une formule..... 315

CHAPITRE XXII. — **Impôts de répartition et de quotité** ..... 321 à 332
§ 1. Définitions et caractères généraux..... 321
§ 2. Défaut de proportionnalité des impôts de répartition... 323
§ 3. Faculté de progression et rendement des impôts de quotité..... 326
§ 4. Substitution en 1831 de la quotité à la répartition. Recensement de 1841. Loi de 1890..... 327
§ 5. Cas exceptionnels dans lesquels le système de la quotité rencontre des obstacles. Impôt sur la terre en France..... 329

CHAPITRE XXIII. — **Impôts sur les valeurs mobilières et sur les valeurs foncières**..... 333 à 361
§ 1. Taxation des valeurs mobilières sous l'ancien régime et la Révolution, et dans la première moitié du XIXe siècle. 335
§ 2. Taxation des valeurs mobilières depuis 1850 jusqu'à aujourd'hui..... 339
§ 3. Recherche de l'équilibre entre les valeurs foncières et mobilières. Enquête anglaise. Décomposition des taxes qui frappent l'une et l'autre propriété..... 342
§ 4. Comparaison des taxes avec le revenu pour les meubles et les immeubles..... 347
§ 5. Exemples individuels desquels il est possible de déduire des conclusions effectives..... 351
§ 6. La peréquation fiscale entre les valeurs foncières et les valeurs mobilières est-elle, d'ailleurs, désirable ?..... 354

CHAPITRE XXIV. — **Impôts sur la propriété et sur les objets de consommation**..... 362 à 369

§ 1. Eléments qui composent chacune de ces deux classes d'impôts..... 362

§ 2. Avantages et inconvénients des impôts sur la propriété et des impôts sur les consommations..... 364

CHAPITRE XXV. — **Incidence de l'impôt**..... 370 à 380

§ 1. Définition de l'incidence légale et de l'incidence effective..... 370

§ 2. Phénomène de la translation de l'impôt. Difficulté de suivre sa trace. Opinions d'Adam Smith, de Ricardo, etc. La loi de l'offre et de la demande règle seule la matière... 372

§ 3. Exemples tirés des mouvements des cours à la suite de divers rehaussements ou créations de taxes en France, en Italie, en Autriche..... 375

§ 4. La translation, à condition que sa marche ne soit pas entravée, rend l'impôt plus léger et plus proportionnel.... 378

CHAPITRE XXVI. — **Impôts sur les objets de consommation qualifiés de superflus ou d'une utilité relative**. ..... 381 à 387

§ 1. Taxes sur les objets de consommation qualifiés de superflus..... 381

§ 2. Impôts sur les objets de consommation d'une utilité relative..... 383

CHAPITRE XXVII. — **Impôts sur les objets de première nécessité**..... 388 à 406

§ 1. Graves dommages causés par les impôts sur les objets de première nécessité lorsqu'ils restent à la charge des personnes privées de salaire..... 388

§ 2. Opinion des économistes. Théorie de la progression à rebours..... 391

§ 3. Progrès accomplis par les divers Etats, Italie, Prusse, Angleterre, France, dans le sens du dégrèvement des objets de première nécessité..... 393

§ 4. Taxation des céréales et des bestiaux en France. Répercussion des droits de douane et d'octroi sur le prix du pain, de la viande et autres objets de première nécessité.. 398

CHAPITRE XXVIII. — **Résumé et conclusions**..... 407 à 415

§ 1. Réformes fiscales particulièrement recommandables... 407

§ 2. Résumé de la théorie de l'impôt..... 412

§ 3. Résumé de l'ouvrage..... 413

TABLE ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE DES MATIÈRES.... 417 à 423

Poitiers. — Imp. BLAIS et ROY, 7, rue Victor-Hugo, 7.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Librairie GUILLAUMIN et Cie, rue Richelieu, 14, Paris (Ier).

Les Finances de l'ancien Régime et de la Révolution, par René STOURM. 2 vol. in-8..... 16 fr.

Les Finances du Consulat, par le même. 1 vol. in-8..... 7 fr. 50

Le Budget, par le même, 4e éd. 1 vol. in-8..... 10 fr.

Bibliographie historique des Finances de la France au dix-huitième siècle, par le même. 1 vol. in-8..... 9 fr.

Dictionnaire du Commerce, de l'Industrie et de la Banque. Directeurs : MM. Yves GUYOT et Arthur RAFFALOVICH.
Broché..... 50 fr.
Relié..... 58 fr.

Nouveau Dictionnaire d'économie politique, 2e édit., contenant un supplément. Directeurs : MM. Léon SAY et CHAILLEY-BERT. 3 vol. grand in-8.
Broché..... 60 fr.
Relié demi-chagrin..... 69 fr.

Traité de la Science des Finances, 7e édit. 2 vol. in-8, par M. Paul LEROY-BEAULIEU..... 25 fr.

Histoire financière de l'Assemblée Constituante. 1er vol. **1789**, 2e vol. **1790-1791**, par M. Ch. GOMEL. 2 vol. in-8..... 16 fr.

Histoire financière de la Législative et de la Convention, par le même. 2 vol. in-8..... 15 fr.

Les Causes financières de la Révolution française, par le même. 2 vol. in-8..... 16 fr.
Chaque volume se vend séparément..... 8 fr.

Le Marché financier en 1903-1904, par Arthur RAFFALOVICH. Un fort volume grand in-8..... 12 fr.

Les Opérations de Banque. Traité théorique et pratique, par J.-G. COURCELLE-SENEUIL, 9e édition, revue par M. André LIESSE. 1 vol. in-8..... 8 fr.

La Réforme fiscale en France et à l'Etranger, par A.-Pierre CHARTON. 1 fort vol. gr. in-8..... 12 fr.

La Statistique, ses difficultés, ses procédés, ses résultats, par M. André LIESSE, professeur d'économie industrielle et de statistique au Conservatoire national des Arts et Métiers. Un volume in-18..... 2 fr. 50

Poitiers. — Imp. Blais et Roy, 7, rue Victor-Hugo.

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

AN INITIAL FINE OF 25 CENTS
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN
THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY
WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH
DAY AND TO $1.00 ON THE SEVENTH DAY
OVERDUE.

MAR 4 1933

- 1976

May 6

June 6

July 6

REC. CIR. JUL 6 '78

REC. CIR. FEB 5 1990

LD 21-50m-1,'33

YC 23196

Storm

178860
HJ 2307
.S8